

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**20 años de coaliciones políticas y gabinetes en América  
Latina. casos : Argentina y Chile (1990-2010)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Analía Nievas**

Director

**Antonio Garrido Rubia**

**Madrid, 2017**



UNIVERSIDAD  
**COMPLUTENSE**  
MADRID



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**20 AÑOS DE COALICIONES POLÍTICAS Y GABINETES EN AMÉRICA  
LATINA. CASOS: ARGENTINA Y CHILE (1990-2010)**

Doctoranda

**ANALÍA NIEVAS**

Director de la Tesis

**DR. ANTONIO GARRIDO RUBIA**  
**UNIVERSIDAD DE MURCIA**

Madrid, 2016



## **AGRADECIMIENTOS**

---

A mi esposo, Jorge. A mis hijos, María Constanza y Mathías.

Al Dr. Ismael Crespo. Y muy especialmente a mi director de tesis, Dr. Antonio Garrido Rubia, por su valioso acompañamiento, guía y generosidad durante todo este tiempo. Gracias.

Por último, quiero destacar que esta investigación fue posible gracias a la generosa colaboración del Lic. Daniel Parisi en la elaboración de las estadísticas que sustentan los análisis incorporados en esta tesis, y de la Lic. Silvia Nadalin por su minuciosa y dedicada lectura que contribuye a una mejor comprensión de los textos desarrollados.

*Córdoba, Junio de 2016.*



## INDICE GENERAL

---

<b>20 YEARS OF POLITICAL COALITIONS AND CABINETS IN AMERICA LATIN AMERICA. CASES: ARGENTINA AND CHILE (1990-2010).</b>	<b>11</b>
--	-----------

### *Summary*

<b>20 AÑOS DE COALICIONES POLÍTICAS Y GABINETES EN AMÉRICA LATINA. CASOS: ARGENTINA Y CHILE (1990-2010).</b>	<b>17</b>
--	-----------

### *Resumen*

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>23</b>
---------------------	-----------

<b>CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO</b>	<b>37</b>
---------------------------------	-----------

1. Discusión sobre la teoría de coaliciones políticas bajo el parlamentarismo y su conceptualización en el presidencialismo	38
2. Diferencias entre el presidencialismo y parlamentarismo que influyen en la formación y mantenimiento de las coaliciones políticas ejecutivas	54
3. Tipos de escenarios políticos del presidencialismo que propician la formación de coaliciones políticas ejecutivas	67
4. Tipología y ciclo de vida de las coaliciones políticas ejecutivas bajo el presidencialismo	70

<b>CAPITULO II TIPOS DE GABINETES DE COALICION EN EL PRESIDENCIALISMO</b>	<b>83</b>
---	-----------

1. Escenarios políticos para la formación de coaliciones políticas ejecutivas en Argentina y Chile (1990-2010)	87
2. Tipos de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición en Argentina y Chile (1990-2010)	92

<b>CAPITULO III ORIGEN DE LAS COALICIONES POLITICAS EJECUTIVAS EN EL PRESIDENCIALISMO</b>	<b>113</b>
---	------------

1. Análisis de los casos a la luz del modelo teórico de Altman	114
2. La Vicepresidencia y su contribución a la formación de coaliciones políticas ejecutivas	178

<b><i>CAPITULO IV SUPERVIVENCIA Y FINALIZACION DE LAS COALICIONES POLÍTICAS EJECUTIVAS EN EL PRESIDENCIALISMO</i></b>	<b>185</b>
1. Equidad del acuerdo para un partido durante el tiempo de duración del mandato presidencial.....	189
2. Afinidad ideológica con el presidente y peso en el legislativo .....	212
3. Proximidad de las elecciones.....	219
4. Efecto inercial.....	227
5. Reelección del presidente .....	234
6. Popularidad del presidente .....	237
7. Asimetría en el seno de la coalición.....	240
8. Resultado de la negociación de uno de sus miembros .....	243
9. Influencia del tipo de coalición en la duración y supervivencia .....	249
<b><i>CAPITULO V CONSECUENCIAS POLITICAS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE COALICIONES POLÍTICAS EJECUTIVAS BAJO EL PRESIDENCIALISMO</i></b>	<b>265</b>
1. Eficacia en términos de producción legislativa de los distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas bajo el presidencialismo .....	266
<b><i>CONCLUSIONES</i></b> .....	<b>279</b>
<b><i>BIBLIOGRAFIA</i></b> .....	<b>291</b>
<b><i>SIGLAS Y ABREVIATURAS</i></b> .....	<b>303</b>
<b><i>ANEXO I DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA ARGENTINA Y CHILE (1990-2010)</i></b> .....	<b>305</b>

## INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Tipos de coaliciones políticas en el parlamentarismo	41
Cuadro 2. Diferencias entre Parlamentarismo y Presidencialismo	55
Cuadro 3. Características del presidencialismo relacionadas con la formación de coaliciones políticas ejecutivas o gobiernos de coalición	57
Cuadro 4. Reglas de Juego en ambos regímenes	58
Cuadro 5. Diferencias claves entre parlamentarismo y presidencialismo en relación a las coaliciones políticas	61
Cuadro 6. Tipos de escenarios políticos para cada presidente en Argentina y Chile (1990-2010)	89
Cuadro 7. Presidencias de Chile con gabinetes de coalición estructurada	99
Cuadro 8. Presidencias de Argentina con gabinetes de coalición laxa	103
Cuadro 9. Presidencia de Argentina con gabinete de cooptación	107
Cuadro 10. Porcentaje de Votos por Presidencia en Argentina	116
Cuadro 11. Porcentaje de Votos por Presidencia en Chile	118
Cuadro 12. Número efectivo de partidos en Argentina. Elecciones presidenciales	120
Cuadro 13. Número efectivo de partidos en Argentina. Elecciones legislativas	124
Cuadro 14. Número Efectivo de partidos en Chile. Elecciones presidenciales	125
Cuadro 15. Número Efectivo de partidos en Chile. Elecciones legislativas	126
Cuadro 16. Índice de Oposición Efectiva en Argentina	127
Cuadro 17. Índice de Oposición Efectiva en Chile	128
Cuadro 18. Cálculo de la Institucionalización de los sistemas de partidos de América Latina	132
Cuadro 19. Índice de Institucionalización en América Latina	133
Cuadro 20. DNU's presidenciales de Argentina (1990-2010)	139
Cuadro 21. Vetos presidenciales en Argentina (1990-2010)	141
Cuadro 22. Resultado de elecciones presidenciales en Argentina (1990-2010)	150
Cuadro 23. Resultado de elecciones presidenciales en Chile (1990-2010)	153
Cuadro 24. Los partidos ubicados en el eje izquierda-derecha en América Latina	160
Cuadro 25. Los partidos ubicados en el eje izquierda-derecha. Argentina y Chile	161
Cuadro 26. Partidos políticos en la Cámara de Diputados de Argentina	162
Cuadro 27. Partidos políticos en la Cámara de Diputados de Chile (2006-2010)	162
Cuadro 28. Índice de polarización ideológica. Argentina	163
Cuadro 29. Alternativas de cálculo de la polarización y sus resultados para el caso de Argentina	164



Cuadro 30. Índice de polarización ideológica. Chile	165
Cuadro 31. Alternativas de cálculo de la polarización y sus resultados para el caso de Chile	166
Cuadro 32. Vicepresidencias en las coaliciones políticas ejecutivas	179
Cuadro 33. Distribución de carteras ministeriales a los partidos de la Alianza	198
Cuadro 34. Equidad en la distribución de las carteras ministeriales de la Alianza	198
Cuadro 35. Distribución de carteras ministeriales a los partidos en las distintas presidencias. Chile (1990-2010)	211
Cuadro 36. Equidad en la distribución de las carteras ministeriales a los partidos de la Coalición. Chile (1990-2010)	211
Cuadro 37. Tipos de elecciones presidenciales y legislativas. Argentina y Chile (1990-2010)	221
Cuadro 38. Antigüedad de los partidos miembros de la coalición política Argentina (1990-2010)	228
Cuadro 39. Antigüedad de los partidos miembros de la coalición política Chile (1990-2010)	233
Cuadro 40. Reelección de presidentes. Argentina y Chile (1990-2010)	236
Cuadro 41. Producción legislativa de los distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas. Argentina y Chile (1990-2010)	266
Cuadro 42. Resumen del comportamiento de las variables en las distintas etapas del ciclo de vida de las coaliciones políticas ejecutivas	287

## **INDICE DE GRÁFICOS**

Grafico 1. Coaliciones Presidenciales. Focalidad Presidencial	63
Gráfico 2. Dinámica coalicional en el presidencialismo	66
Gráfico 3. Evolución del PBI	172
Gráfico 4. Proporción de Ministros por partido en Argentina	193
Gráfico 5. Proporción de Ministros por partido en Chile	199
Gráfico 6. Ciclos electorales. Argentina (1990-2010)	222
Gráfico 7. Ciclos electorales. Chile (1990-2010)	225
Grafico 8. Negociación horizontal	245

## **INDICE DE TABLAS**

Tabla 1. Porcentaje promedio de ministros no partidistas e índice de congruencia por tipo de régimen. Año 2010	85
Tabla 2. Congruencia y partidismo en los gabinetes de Argentina y Chile. (1990-2010)	86
Tabla 3. Tipos de Gabinetes en Argentina y Chile (1990-2010)	112
Tabla 4. Proporción de Ministros por Partido Argentina y Chile (1990-2010)	192

Tabla 5. Cambios de gabinete de la Alianza (1999-2001)	196
Tabla 6. Cambios de gabinete. Chile (1990-2010)	201



## **20 YEARS OF POLITICAL COALITIONS AND CABINETS IN AMERICA LATIN AMERICA. CASES: ARGENTINA AND CHILE (1990-2010).**

### **Summary**

---

This investigation is meant to contribute to the knowledge that people have, nowadays, about the executive political coalitions or coalition cabinets that are manifested in the presidential rule; particularly, it pretends to go deeper in its typology, life cycle political consequences in terms of political legislative efficiency that are derived from them. The effort is concentrated in trying to show its particularities in presidential frameworks by acknowledging and adopting the different theoretical approaches that incorporates this logic, given that its existence is more common than expected for this kind of institutional context.

Therefore, a theoretical contribution is carried out. This contribution is the result of a critical revision and discussion that is carried out of the other theories about the political coalition, initiated with the Riker<sup>1</sup> studies, together with the theoretical contributions of other theorists that were incorporating elements that allow its study in parliamentary and presidential contexts<sup>2</sup>. Even when it is recognized that in this last case there is a greater concern to explain the limits and restrictions that the presidential democracies present to stimulate its formation and maintenance than going deeper into the different kinds that can manifest, the factors that influence in its life cycle and the political consequences that they generate in the countries that they are presented.

The importance of the study of executive political coalitions or coalition cabinets lies in the fact that the parliamentarism as well as in the presidentialism the cabinets contribute to the maintenance of the executive-legislative relation. In this way, they become the bond to achieve rapprochement of the political parties and allow that they can make clear the preferences, which made them elected. In

---

<sup>1</sup> Riker, William (1962): *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

<sup>2</sup> Flisfisch, Amorim Neto, Geddes, Thibaut, Deheza, Amorim Neto, Foweraker, Nolte, Altman, Lanzaro, Garrido, Chasquetti, Reniu, Albala, Parra Ramírez, Frendeureich, Camerlo y Pereira, Reniu y Albala

this way, the essential difference between the two governmental systems, in relation to the integration of the cabinets, lies in the incentives that each of them offer so that the Chief of Government or the President form their cabinets and as a result, they can display the process of political production.

This investigation is aimed at providing a systematic and empirical analysis that can answer the following questions: What kind of coalitions are there in Argentina and Chile? What factors influence the life cycle of the executive political coalitions? And what political consequences are derived from the executive political coalitions in Argentina and Chile?

The hypothesis considered, holds that the different kinds of executive political coalitions or coalition cabinets manifested under the presidential periods of Argentina and Chile between 1990 and 2010, taking into account the values of the independent variables that are considered key, contribute to the fulfillment of the political objectives of a president that faces a minority divided government.

This investigation is descriptive and exploratory, a methodology that is applied in the cases of the Argentina and Chile's democracies. In these cases, it is possible to detect the presence of the different kind of executive political coalitions or coalition cabinets during the period under study. Therefore, it is possible to analyze their life cycle and the political consequences that are derived from each of them. Besides, the institutional frameworks of each of the countries manifest some of the variation that allows inferring the influence of the different institutional variables that will be taken as a reference during the investigation. In this way, it is expected to recognize the institutional scenarios that accompany their life cycle and the political consequences in terms of legislative efficiency in each of the typology detected.

Different from parliamentarism, in the institutional setting of the presidentialism there is a popular election for president, with a fixed mandate and freedom to appoint the members of the cabinet. This represents a setting opposed to that can be recognized in the parliamentarism. In this way, the rules of the game change and as a consequence, the setting also differs from that in which these rules are formed, kept and finished. In this sense, in this investigation it is outlined that the kind of articulation that the parties build, the stability of the coalitions, the

displays of the abandon strategies and opposition of the parties as well as political cycles, must be taken into account.

In the presidentialist system, the image of the president is essential and becomes the only principal support of the coalition. Therefore, it is him and not the parties who decides its formation and maintenance in the presence of a Minority Divided Government (focus on the president) in which their legislative power is weakened and needs the support of the legislators in order to fulfill their political objectives and avoid the risks of a situation of legislative institutional blockage.

Under these circumstances their strategy can be the formation of a political executive coalition and with other political actors that allow them to get legitimacy and support with their political objectives that are registered in the legal framework.

In this way, different from what happens in the parliamentarism, a variety of executive political coalitions emerges that can be considered according to the typology brought up by Amorin Neto<sup>3</sup>. He, who considers the criteria of the ministerial selection and the numbers of actors involved in the pact of government, distinguishes four basic kinds of cabinets (leaving aside of course, the one party presidential formula): tight coalition cabinets, loose coalition cabinets, co-optation cabinets and nonpartisan cabinets.

Each of these kind of coalitions have variables that influence in the origin, survival and ending of the executive political coalitions that are manifested in Argentina and Chile from 1990 to 2010 as well as their behavior and political consequences in terms of legislative efficiency.

In Argentina, loose executive political coalitions and co-optation coalitions are identified whereas in Chile its coalitions respond to the tight kinds that are present during this entire investigation.

The unusual thing about the loose coalition of Argentina is that they are formed by the main political party (PJ). It interacts with smaller, independent and technocratic parties, looking for reinforcing that difficult legislative cooperation as well as acquiring the legitimacy between the sectors benefited with the measures

---

<sup>3</sup> Amorin Neto, Octavio (1998): "*Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*" Paper presented at The Annual Conference of the *Latin American Studies Association (LASA)*. Chicago.

taken. The size of the contingent of the president in the legislative and the number of parties are among the variables that show a great degree of influence in the presidential decision of making up this kind of coalition. In the formation of this kind of coalitions, the job of the vice presidency also prevails as a mechanism of coalition itself used to reinforce the presidential political program. In addition, there is a presidential intention to achieve a supportive representation that shows territorial balance mainly with the conglomerate of greatest number of voters (Buenos Aires). In the election for vice president, presidential decision is also very important to integrate another party, member of the coalition, to show that there is an effort to mitigate ideological position in their governmental program and to look for territorial balance.

The president's re-election, their popularity and the kind of coalition chosen are the variables that influence in the decision whether some of their member leave or stay.

However, in the executive political coalition of co-optation (the only coalition that is supported by a pre electoral agreement between parties) its formation was a result of precise opportunity for the opposition of that time that, in addition, has left an unfavorable result for the democratic institutions because it had a negative impact on political, economic and social system. In this way, there are limited possibilities that it develops in the future.

In addition, it was confirmed that the size of the contingent of the president in the legislative, the accurate number of parties, the degree of efficiency of the opposition and the job of the vice presidency are the variables that influence in its formation. In their survival and maintenance the influence in equality of agreement and asymmetry in the coalition heart is highlighted. This is the result of the negotiation between one of their members and the kind of coalition chosen.

In the tight executive political coalitions of Chile, a more solid and sustained configuration is manifested. This not only contributed to the transition and democratic consolidation of the country but it also shaped a way that placed Chile among one of the economies with the greatest growth in the region. As a consequence, it is considered one of the best practices in Latin America of this kind of institutionalism. However, some need for a change is also noticed, as a result of

the natural evolution of these political, social and economic processes.

During the entire period of study, tight executive political coalitions are manifested, which are similar to those present in the parliamentarism. They have stable life cycle sustained in a strong coalitional identity. This situation allows an uninterrupted government for 20 years, showing its contribution to stability to the government regime and of its management skills to materialize its government program. Being aware of the political, social and economic context, it is possible to recognize a group of institutional variables that influence in its origin: the size of the contingent of the president in the legislative, the number of parties, institutionalization of the party's system, proximity in the time of the elections and popularity of the president. Since in Chile the vicepresidency it's seen as an authority without relevancy, its use cannot be established as mechanism of coalition.

In relation to the survival and ending the following variable influence: equality of the agreement, ideological similarity with the president and legislative weigh, proximity of the elections, inertial effect, popularity of the president and kind of coalition chosen.

Finally, as regards the political consequences of each of these kinds of executive coalitions, they were analyzed and it was recognized in each of them the cooperation established with the legislative and the derivation of this in the production of public politics important for each of the countries, in which they were manifested. In this aspect, the tight coalitions stand out because of their high degree of efficiency, not for the generation of the legal frame but for the execution of the presidential political objectives. As regards the loose executive political coalitions, the strong participation of the president's party together with the participation of the corporate, social, technocratic and independents referents make it more favorable the materialization of the measures that can transform society and that don not require a legal frame but the legitimacy of its sustainability.

The executive political coalitions of co-optation show strong institutional weakness for their governmental performance, given that the characteristic of being integrated by cooptated referents that formed the legislative. In addition, it is also added the limits that the presidents has to act when the identified levels are present



in the argentine case.

## **20 AÑOS DE COALICIONES POLÍTICAS Y GABINETES EN AMÉRICA LATINA. CASOS: ARGENTINA Y CHILE (1990-2010)**

### **Resumen**

---

Esta investigación intenta contribuir a profundizar el conocimiento que se posee actualmente sobre las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición que se manifiestan en el presidencialismo; en particular, pretende ahondar sobre su tipología, ciclo de vida y consecuencias políticas en términos de eficacia legislativa que se derivan de las mismas. El esfuerzo se concentra en identificar sus particularidades en marcos presidenciales, reconociendo y adoptando los diversos aportes teóricos que incorporan esta lógica, dado que su existencia es de una mayor habitualidad que la esperada para este tipo de contexto institucional.

Por tanto, se utilizan los aportes teóricos que surgen de una revisión crítica y discusión que se realiza de las teorías sobre las coaliciones políticas iniciada con los estudios de Riker<sup>4</sup>, junto a los aportes de otros teóricos que fueron incorporando elementos que permiten su estudio en entornos parlamentarios y presidenciales<sup>5</sup>. Aun cuando se reconoce que en este último caso existe una mayor preocupación por explicar las limitaciones y restricciones que presentan las democracias presidenciales para estimular su formación y mantenimiento más que profundizar sobre los distintos tipos que pueden manifestarse, los factores que influyen en su ciclo de vida y las consecuencias políticas que las mismas generan en los países en los que se presentan.

La importancia del estudio de las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición radica en el hecho de que tanto en el parlamentarismo como en el presidencialismo los gabinetes contribuyen al sostenimiento de la relación ejecutivo - legislativo, convirtiéndose en el enlace crítico para lograr el acercamiento de los partidos al gobierno, y permitiendo que éstos puedan cristalizar las preferencias por las cuales fueron elegidos. De esta manera, la diferencia sustancial entre ambos

---

<sup>4</sup> Riker, William (1962): *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

<sup>5</sup> Entre los principales teóricos se señalan los siguientes: Flisfisch, Amorim Neto, Geddes, Thibaut, Deheza, Amorim Neto, Foweraker, Nolte, Altman, Lanzaro, Garrido, Chasquetti, Reniu, Albala, Parra Ramírez, Frendeureich, Camerlo y Pereira, Reniu y Albala.

sistemas de gobierno, en relación a la integración de los gabinetes, se encuentra en los incentivos que ofrece cada uno de ellos para que el Jefe de Gobierno o Presidente integren su gabinete y, en consecuencia, puedan desplegar el proceso de producción de políticas.

La presente investigación está orientada a suministrar, de manera sistemática y empírica, un análisis que permita responder a los siguientes cuestionamientos: ¿qué tipo de coaliciones existen en Argentina y Chile?, ¿qué factores influyen en el ciclo de vida de las coaliciones políticas ejecutivas?, y ¿qué consecuencias políticas se desprenden de las coaliciones políticas ejecutivas en Argentina y Chile?

La hipótesis planteada sostiene que los distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición que se manifiestan bajo el presidencialismo en Argentina y Chile en el período 1990-2010, en función de los valores que asuman las variables independientes consideradas claves, contribuyen en distinto grado al cumplimiento de los objetivos políticos de un presidente que se enfrenta a un gobierno dividido minoritario.

Esta investigación es de carácter descriptivo y exploratorio, metodología que se aplica en los casos de las democracias de Argentina y Chile. En estos casos es posible detectar la presencia de los distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición durante el período bajo estudio, por tanto es posible analizar su ciclo de vida y las consecuencias políticas que se derivan de cada uno de ellos. Además, los marcos institucionales de cada uno de los países manifiestan algunas variantes que permiten inferir la influencia de las distintas variables institucionales que se tomarán como referencia durante la investigación. De esta manera, se pretenden reconocer los escenarios institucionales que acompañan su ciclo de vida y las consecuencias políticas en términos de eficacia legislativa en cada tipología detectada.

En el escenario institucional del presidencialismo, a diferencia del parlamentarismo, se asiste a una elección popular del presidente, con su mandato fijo y autonomía para nombrar a los miembros del gabinete, esto configura un escenario diametralmente opuesto al que puede reconocerse en el parlamentarismo. De esta manera, las reglas de juego cambian, y en consecuencia, también difiere el

escenario en el cual se forman, mantienen y finalizan las mismas. En esta investigación se señala que debe tenerse en cuenta que difiere el tipo de articulación que construyen los partidos, la estabilidad de las coaliciones, el despliegue de las estrategias de abandono y oposición de los partidos, así como también, los ciclos políticos y tiempos institucionales que se presentan en cada uno de los sistemas de gobierno.

En el sistema presidencialista la figura del presidente es indispensable y se convierte en el único vertebrador de la coalición. Por tanto, es él y no los partidos, el que decide su formación y mantenimiento frente a la presencia de un Gobierno Dividido Minoritario (focalidad en el presidente) en el cual se encuentra debilitado su poder legislativo y necesita del apoyo de legisladores para concretar sus objetivos de política y evitar los riesgos de una situación de bloqueo institucional legislativo.

Bajo estas circunstancias su estrategia puede ser la formación de una coalición política ejecutiva con los partidos legislativos y con otros actores políticos que le permita obtener legitimidad y apoyo a sus objetivos políticos que se inscriban en un marco legal.

De esta manera, a diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo, surge una variedad de coaliciones políticas ejecutivas que pueden ser consideradas según la tipología planteaba por Amorin Neto<sup>6</sup> quien, considerando los criterios de la selección ministerial y el número de actores involucrados en el pacto de gobierno, distingue cuatro tipos básicos de gabinete (excluyendo, por supuesto, las fórmulas de gobierno presidencial unipartidista): gabinetes de coalición estructurada, gabinetes de coalición laxa, gabinetes de cooptación y gabinetes no partidistas.

Para cada uno de estos tipos de coaliciones se identifican las variables que influyen en el origen, supervivencia y finalización de las coaliciones políticas ejecutivas que se manifiestan en Argentina y Chile durante el período 1990-2010; como así también su comportamiento y consecuencias políticas en términos de eficacia legislativa.

En Argentina se identifican coaliciones políticas ejecutivas laxas y de

---

<sup>6</sup> Amorin Neto, Octavio (1998): “*Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*” Paper presentado en la Conferencia anual de la *Latin American Studies Association (LASA)*. Chicago.

cooptación, en tanto que en Chile, sus coaliciones responden al tipo de las denominadas estructuradas que se presentan durante el todo el período de estudio que comprende esta investigación.

En las coaliciones laxas argentinas resalta la singularidad de estar formadas por el partido mayoritario (PJ) que interactúa con partidos pequeños, independientes y tecnócratas buscando no sólo reforzar la difícil cooperación legislativa sino también adquirir legitimidad entre los sectores beneficiados con las medidas impulsadas. Entre las variables institucionales que muestran un mayor grado de influencia en la decisión presidencial de formar este tipo de coaliciones se encuentran el tamaño del contingente del presidente en el legislativo y el número efectivo de partidos.

En la formación de este tipo de coaliciones también prevalece el empleo de la vicepresidencia como un mecanismo de coalición en sí mismo utilizado para reforzar el programa político presidencial, pero además subyace a esta opción la intención presidencial de lograr una representación partidaria que demuestre equilibrio territorial, principalmente con el conglomerado de mayor caudal de votantes (Buenos Aires). En la elección del vicepresidente también juega un papel importante la decisión presidencial de integrar a otro partido miembro de la coalición, de dar señales acerca de cierta atenuación de las orientaciones ideológicas de su programa de gobierno y de una búsqueda del equilibrio ideológico.

En tanto que en su supervivencia y mantenimiento se constata que las variables que influyen en la decisión de alejamiento o no de algunos de sus miembros resaltan la reelección del presidente, su popularidad y el tipo de coalición elegida.

En cambio, en la coalición política ejecutiva de cooptación -la única coalición que se sustenta en un acuerdo preelectoral de partidos-, su formación fue producto de la existencia de una oportunidad puntual para la oposición de aquel momento que además ha dejado un saldo desfavorable para las instituciones democráticas, ya que lejos de marcar un camino saludable para institucionalizar este tipo de gobierno impactó negativamente en el sistema político, económico y social dejando pocas posibilidades de que se desarrolle en el futuro.

Sin embargo, además se constató que las variables institucionales que influyeron en su formación se encuentra el tamaño del contingente del presidente en el legislativo, número efectivo de partidos, grado de eficacia de la oposición y el empleo de la Vicepresidencia.

En su supervivencia y mantenimiento resalta la incidencia de la equidad del acuerdo, asimetría en el seno de la coalición, resultado de la negociación de uno de sus miembros y tipo de coalición elegida.

En las coaliciones políticas ejecutivas estructuradas chilenas se manifiesta una configuración más sólida y sostenida, que no sólo contribuyó a la transición y consolidación democrática del país sino que también forjó un camino que colocó a Chile entre una de las economías de mayor crecimiento de la región, y en consecuencia, es considerada una de las buenas prácticas en Latinoamérica de este tipo de institucionalidades. Sin embargo, también se advierten algunas necesidades de cambio producto de la evolución natural de estos procesos políticos, sociales y económicos.

Durante todo el período estudiado se manifiestan coaliciones políticas ejecutivas estructuradas, las que poseen similitudes con las que se presentan en el parlamentarismo. Las mismas tienen un ciclo de vida estable sustentado en una fuerte identidad coalicional, situación que le permitió gobernar 20 años, sin interrupciones, dando muestras de su contribución a la estabilidad del régimen de gobierno y de su capacidad de gestión para materializar su programa de gobierno. Sin desconocer el contexto político, económico y social en el cual desplegaron sus acciones es posible reconocer un conjunto de variables institucionales que influyeron en su origen: tamaño del contingente del presidente en el legislativo, número efectivo de partidos, institucionalización del sistema de partidos, proximidad en el tiempo de las elecciones y popularidad del presidente.

En relación a su supervivencia y finalización influyen las siguientes variables: equidad del acuerdo, afinidad ideológica con el presidente y peso en el legislativo, proximidad de las elecciones, efecto inercial, popularidad del presidente y tipo de coalición elegida. En razón de que en Chile la vicepresidencia se encuentra con una importante invisibilidad no puede establecerse su uso como mecanismo de coalición.

Por último, en cuanto a las consecuencias políticas que se desprenden de cada uno de estos tipos de coaliciones políticas ejecutivas se analizaron las mismas reconociendo en cada una de ellas la cooperación establecida con el legislativo y la derivación de ésta en la producción de políticas públicas significativas para cada uno de los países en los cuales se manifestaron.

En este aspecto, sobresalen las coaliciones estructuradas por su alto grado de eficacia no sólo para la generación del marco legal necesario sino también para la ejecución de los objetivos políticos presidenciales. En cuanto a las coaliciones políticas ejecutivas laxas, la fuerte presencia del partido del presidente conjugado con la participación de referentes empresariales, sociales, tecnocráticos e independientes torna más propicia la materialización de medidas transformadoras de la sociedad que no sólo requieren de la legalidad sino de la legitimidad para su sostenibilidad.

En tanto que las coaliciones políticas ejecutivas de cooptación evidencian fuertes debilidades institucionales para su desempeño gubernamental, dado que a la característica de estar integrados por referentes cooptados sin anclaje en los partidos que componen el legislativo se le agrega la limitación para maniobrar del presidente cuando el mismo presenta los niveles identificados en el caso argentino.

## INTRODUCCIÓN

---

Esta investigación intenta contribuir al conocimiento de las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición que se manifiestan en el presidencialismo partiendo de presupuestos institucionalistas y reconociendo cómo los incentivos institucionales del sistema político hacen más difícil su formación y mantenimiento. En particular, se pretende ahondar sobre su tipología, ciclo de vida y las consecuencias políticas en términos de eficacia legislativa que se derivan de su funcionamiento en los países donde se presentan.

A diferencia de lo que sucede en el parlamentarismo, en el presidencialismo se sostiene que su propia naturaleza institucional desalienta su formación y mantenimiento; por tanto, la creencia generalizada de la imposibilidad de su existencia ha provocado algunos vacíos teóricos en el tema, en consecuencia, la abundante producción teórica referida a las coaliciones políticas en el parlamentarismo contrasta con la escasa producción que existe respecto del presidencialismo. De igual forma, en estos estudios predomina la utilización de premisas teóricas que responden a la formación y mantenimiento de las coaliciones políticas ejecutivas que se manifiestan en contextos de democracias parlamentarias, con la consecuente dificultad que acarrea el hecho de trasplantar a otro contexto tales definiciones, ya que en ellos están ausentes las lógicas y características propias del presidencialismo.

Sin embargo, aún con las restricciones planteadas por los teóricos, en la práctica los presidencialismos latinoamericanos asisten a una importante difusión del fenómeno coalicional durante las décadas bajo estudio principalmente en los regímenes presidenciales multipartidistas. En ellos, su supervivencia depende de la formación de coaliciones de gobierno mayoritarias y de la cooperación entre los poderes del Estado<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Chasquetti, Daniel (2001): "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación." en *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, ed. Jorge Lanzaro. Buenos Aires: FLACSO. Págs. 340-343.



En este marco, el estudio de las coaliciones se presenta como una línea de investigación en la que convergen importantes aportes teóricos<sup>8</sup> que se sustentan en la consideración de los rasgos singulares y la lógica del presidencialismo para comprender las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición que se forman y mantienen en este tipo de democracia.

La importancia de su estudio radica en el hecho que tanto en el parlamentarismo como en el presidencialismo los gabinetes contribuyen al sostenimiento de la relación ejecutivo-legislativa, convirtiéndose en el enlace crítico para lograr el acercamiento de los partidos al gobierno, y permitiendo que éstos puedan cristalizar las preferencias por las cuales fueron elegidos. De esta manera, la diferencia sustancial entre ambos sistemas de gobierno, en relación a la integración de los gabinetes, se encuentra en los incentivos que ofrece cada uno de ellos para que el Jefe de Gobierno o Presidente integren su gabinete y, en consecuencia, puedan desplegar el proceso de producción de políticas.

En los **sistemas parlamentarios**, los partidos legislativos desempeñan un papel directo en la representación de intereses y en la formulación de políticas a través del control que ejercen en la supervivencia del Ejecutivo. Mientras que en los **sistemas presidenciales** el Presidente o Jefe del Ejecutivo no depende del legislativo para su supervivencia y posee autonomía en el nombramiento y destitución de los ministros del gabinete, por tanto, es más débil la relación entre ejecutivo y legislativo de lo que se puede observar en el parlamentarismo. Esta situación sólo se advierte cuándo el presidente decide emplear una estrategia puramente legislativa para lograr la aprobación de leyes que le aseguren el logro de sus objetivos políticos en lugar de una estrategia extralegislativa (a través del uso de decretos y otros poderes unilaterales). En la primera opción, está implícita la necesaria consideración de los partidos que integran el legislativo; en tanto que en la segunda los roles de estos últimos están relativamente más limitados dado que el presidente adopta la estrategia de actuar por la vía del decreto.

La fusión o separación constitucional de los poderes ejecutivo y legislativo, en conjunto con los poderes autónomos de los ejecutivos, reflejan la diferencia

---

<sup>8</sup> Entre ellos se encuentran los siguientes autores: Flisfisch, Amorim Neto, Geddes, Thibaut, Deheza, Foweraker, Nolte, Altman, Lanzaro, Garrido, Chasquetti, Reniu, Albala, Parra Ramírez, Frendeureich, Camerlo y Pereira.

principal entre ambos regímenes de gobierno en relación a la integración de gabinetes, y en consecuencia, en la producción de políticas. Sin embargo, en ambos regímenes la producción de políticas sigue siendo una función de los ejecutivos para alcanzar sus objetivos políticos. “Los ministros del gabinete sirven para dos propósitos en todas partes, en mayor o menor grado, ayudan a aumentar el apoyo a las propuestas legislativas que se encuentran dentro del ámbito de su cartera, y también supervisan los departamentos gubernamentales a través de los cuales implementan la legislación. En este sentido, los Ejecutivos nombran a los ministros que creen que mejor cumplen sus objetivos en términos de propuesta y ejecución de la legislación, teniendo en cuenta las limitaciones existentes. Así, en cualquier sistema político, las preferencias de los ejecutivos en relación con la composición del gabinete reflejan (1) sus preferencias políticas sobre los resultados, y (2) la medida de su necesidad de negociar con otros actores para obtener esos resultados, incluidos los miembros de su propio partido”<sup>9</sup>.

En este marco, la estrategia de integración de los gabinetes en el sistema presidencial difiere de aquella que pueda plantearse en el parlamentarismo debido a la autonomía que posee el presidente para poner en práctica sus objetivos políticos (focalidad presidencial). En consecuencia, es posible reconocer una mayor variedad de gabinetes que aquella que pueda manifestarse en el parlamentarismo, siendo las principales fuentes de esta variación el partidismo y la congruencia que los mismos muestran en cada uno de estos sistemas de gobierno<sup>10</sup>.

En esta dirección, el estudio de Amorin Neto y Samuels permite reconocer las diferencias en el patrón de formación de gabinetes en ambos regímenes a partir del estudio realizado en 437 gabinetes de 57 países entre los que se encuentran 245 Monarquías Parlamentarias, 92 Repúblicas Semipresidenciales y 106 Repúblicas Presidenciales. En el mismo, se analiza el comportamiento de los índices de partidismo y congruencia de gabinetes a partir de los cuales se afirma que la presencia de gabinetes totalmente partidistas se manifiesta en sistemas parlamentarios, mientras que en los sistemas presidenciales existe una mayor

---

<sup>9</sup> Amorim Neto, Octavio; Samuels, David (2010): “*Democratic Regimes and Cabinet Politics: a Global Perspective*”. RIEL. Revista Ibero Americana de Estudios Legislativos, Vol. 1, N.1, 117. Pág. 10.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 11

presencia de ministros no partidistas. De este supuesto, es posible derivar la afirmación que sostiene que cuanto más fuerte es el poder ejecutivo y los votantes tienen un mayor papel directo en la elección del poder ejecutivo, mayor es la proporción de los no partidarios en el gabinete.

En cuanto al grado de congruencia gabinete-partido, en los sistemas presidenciales también se detectan diferencias. En el presidencialismo, la asignación de la cartera del gabinete es mucho menos congruente debido a que los ejecutivos poseen un mayor margen de maniobra para nombrar a sus gabinetes. En tanto que las opciones de los primeros ministros bajo el parlamentarismo son mucho más limitadas por la distribución de los escaños legislativos<sup>11</sup>.

La existencia de gabinetes menos partidistas y con una mayor variación en la congruencia de sus gabinetes se manifiesta en el presidencialismo. Los partidos sólo consideran la posibilidad de unirse al gobierno cuando advierten su imposibilidad de traducir su participación en influencia en la política real y, en consecuencia, advierten su limitada capacidad para traducir las preferencias políticas por las cuales fueron elegidos. En cambio, en el parlamentarismo los primeros ministros con frecuencia conforman gabinetes totalmente partidistas y con una mayor congruencia debido a la dependencia que mantienen los partidos legislativos para su supervivencia y éxito<sup>12</sup>.

El vertebrador de la coalición política ejecutiva es el presidente sólo cuando se enfrenta a un Gobierno Dividido Minoritario. Debido a que esta situación provoca un cierto nivel de inestabilidad y de riesgo de inmovilización institucional que puede derivar en el quiebre del régimen de gobierno. Para contrarrestar esta amenaza latente necesita establecer una relación de cooperación con el legislativo que le permita asegurar la estabilidad del régimen, evitar la inmovilización institucional y, en consecuencia, llevar adelante sus objetivos políticos con un marco legal.

En este contexto, su estrategia puede ser la formación de una coalición política ejecutiva con los partidos legislativos y con otros actores políticos que le permita obtener legitimidad y apoyo a sus objetivos políticos. De esta manera, a

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 16-17

<sup>12</sup> *Ídem*

diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo, surge una variedad de coaliciones políticas ejecutivas que pueden ser consideradas según la tipología planteaba por Amorin Neto<sup>13</sup>.

En su formación actúan un conjunto de variables institucionales reconocidas por Altman<sup>14</sup> (2001) cuyo comportamiento, conjuntamente con la posición del gobierno del presidente frente al legislativo, configura un escenario político que estimula su formación. Si bien no es considerada una variable explicativa de la formación de las mismas, a este análisis se agrega a la vicepresidencia como una variable nueva que permite explicar su papel en esta etapa. En razón de entender que la misma permite indagar acerca de cómo la propia fórmula presidencial, cuya particularidad es que está conformada por un presidente y un vicepresidente, se convierte en un mecanismo de coalición en sí misma. La decisión de incorporar a la fórmula un vicepresidente suele ser una oportunidad para integrar coaliciones políticas ejecutivas que coadyuven al presidente a gobernar en un marco de estabilidad institucional que derive en políticas eficaces.

Una vez que el presidente gana las elecciones, es su decisión la que determina la conformación del gabinete que lo acompañará y que en algunas circunstancias puede responder a gabinetes de coalición. Para este último caso, una vez en el gobierno se inicia un intrincado camino en el que siempre estará latente la posibilidad de alejamiento o deserción de alguno de sus miembros. Es así que la propia naturaleza institucional del presidencialismo configura un escenario más propicio para la deserción de sus miembros que en el parlamentarismo<sup>15</sup>. Desde esta perspectiva, el despliegue de la estrategia de deserción de sus miembros responde a la identificación del momento político más apropiado para alejarse y, en consecuencia, convertirse en opositor. En este cálculo se conjuga la relación costo-

---

<sup>13</sup> Amorin Neto, Octavio (1998): “*Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*” Paper presentado en la Conferencia anual de la *Latin American Studies Association (LASA)*. Chicago. Pág. 45-54.

<sup>14</sup> Las variables señaladas por Altman son las siguientes: Tamaño del contingente del presidente en la legislatura, número efectivo de partidos, índice de oposición efectiva, institucionalización del sistema de partidos, poderes presidenciales, tipo de elecciones presidenciales, un país federal o unitario, polarización ideológica del sistema de partidos, proximidad en el tiempo de las próximas elecciones y popularidad del presidente.

<sup>15</sup> Altman, David (2000): “*Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidential Democracies in Latin America: Between the Tyranny of the Electoral Calendar, the Irony of Ideological Polarization, and Inertial Effects.*” Paper presentado a la Conferencia anual de la *Latin American Studies Association (LASA)*. Miami, Florida. Pág. 8.

beneficio de permanecer para obtener los beneficios que se derivan de integrar un gobierno popular con posibilidades de ganancias electorales futuras frente a la decisión de alejarse para emprender desde la oposición el camino hacia la obtención de inciertas ganancias electorales futuras<sup>16</sup>.

Tal como lo señala Flisfich “la variable crucial en la mantención de una coalición política ejecutiva es el comportamiento de los partidos distintos del partido al que pertenece el presidente o el jefe del gobierno. En todo momento, esos partidos son desertores potenciales, es decir, son libres para decidir si continúan o no en la coalición. Esa opción de desertar y constituirse en oposición es una amenaza siempre latente y constituye el principal recurso de poder de los desertores potenciales para obtener ventajas e influir en la marcha del gobierno. En principio, los desertores potenciales permanecerán en la coalición mientras la utilidad esperada asociada a la permanencia supere a la utilidad esperada asociada a la deserción y ulterior conversión en oposición”. Además, se agrega el riesgo de que los partidos distintos al del presidente sean satelizados por el liderazgo del presidente y con esta situación sean invisibles a los electores<sup>17</sup>.

Es así como las reglas del juego presidencial dejan indefenso al liderazgo de la coalición porque los factores que influyen en esta situación surgen de su propia naturaleza: el mandato fijo (presidente y el legislativo), la imprescindible participación del presidente en la formación y liderazgo de la coalición, su independencia para elegir y remover su gabinete.

De esta manera, resulta difícil contar con una estrategia adecuada para contrarrestar los intentos de abandono y oposición de los partidos, ya que los desertores se encuentran con un conocimiento más acabado tanto del tiempo institucional como del espacio institucional requerido para un despliegue óptimo de sus estrategias de deserción y oposición. Es decir, que se les facilita la tarea “no sólo de identificar el tiempo oportuno para desertar, sino aún más de construir escenarios adecuados para una deserción exitosa”<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 22

<sup>17</sup> Flisfich, Ángel (1990): “Parlamentarismo, Presidencialismo y Coaliciones Gubernamentales” en *Cambio de régimen político*, ed. Oscar Godoy. Santiago: Universidad Católica de Chile. Pág. 23

<sup>18</sup> Garrido, Antonio (2003), “Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: el caso de América Latina,” *Política y Sociedad*. Pág. 57

Mientras que en el parlamentarismo la situación se altera radicalmente porque la existencia de la prerrogativa del jefe del gobierno de disolver el parlamento y convocar anticipadamente a elecciones hace imposible identificar un momento oportuno para desertar. En consecuencia, es altamente incierto el momento adecuado para decidir alejarse.

Es decir, bajo ciertas condiciones presidenciales desertar es un asunto estratégicamente más simple y tentador, que en la práctica se traduce en un escenario inestable para las coaliciones. En el parlamentarismo, en cambio, el cálculo de una estrategia de deserción es difícil y los resultados de la ruptura son altamente inciertos, y por lo tanto, las coaliciones tienden a contar con una vida más larga<sup>19</sup>.

A fin de indagar acerca de las situaciones que influyen en la decisión de los miembros de la coalición de mantenerla o alejarse, se considera el modelo teórico de Altman<sup>20</sup> que permite reconocer y explorar las variables que influyen en su mantenimiento y supervivencia como punto de partida de los análisis desarrollados en esta investigación. Entre las mismas se encuentran las siguientes: afinidad ideológica que existe entre el presidente y un partido determinado con peso legislativo, la proximidad de las elecciones, el efecto inercial de pertenecer a la coalición, la reelección del presidente y la popularidad del presidente. Se agrega a este conjunto de variables señaladas por Altman algunas otras que se consideran útiles para anticipar probables escenarios de ruptura de la coalición. En esta dirección, se encuentran las variables referidas a la influencia que posee en la decisión de mantenerse o alejarse de alguno de sus miembros la existencia de asimetría en el seno de la coalición o bien el resultado de la negociación de uno de sus miembros resulta adverso y, en consecuencia, deriva en la decisión de retirarse. Además, se trata de reconocer en qué medida el tipo de coalición afecta en su duración y supervivencia.

Esta investigación está basada en los aportes teóricos de una nueva generación de estudios que ofrecen algunos elementos iniciales para emprender la comprensión de las coaliciones políticas ejecutivas que se manifiestan en contextos

---

<sup>19</sup> *Ídem*

<sup>20</sup> Altman, Op.Cit. p. 23

presidencialistas. Sin embargo, tales estudios están más preocupados por explicar las limitaciones y restricciones que presentan las democracias presidenciales para su existencia que profundizar sobre los distintos tipos que pueden manifestarse, los factores que influyen en su ciclo de vida y las consecuencias en términos de eficacia legislativa que las mismas generan.

En consecuencia, un primer tema que se aborda es el referido a la tipología de coaliciones políticas ejecutivas que se presentan en marcos de democracias presidenciales, en razón de entender que en el presidencialismo los tipos de gabinetes de coalición son más variados que en las democracias parlamentarias. Para realizar un análisis más riguroso se utilizará la tipología desarrollada por Octavio Amorim Neto<sup>21</sup> quien, considerando los criterios de la selección ministerial y el número de actores involucrados en el pacto de gobierno, distingue cuatro tipos básicos de gabinete (excluyendo, por supuesto, las fórmulas de gobierno presidencial unipartidista): gabinetes de coalición estructurada, gabinetes de coalición laxa, gabinetes de cooptación y gabinetes no partidistas.

En cuanto al ciclo evolutivo de las coaliciones políticas ejecutivas se aborda el análisis de los factores que influyen en cada uno de sus estadios: origen, supervivencia y finalización en los casos bajo estudio.

Desde este escenario teórico, la presente investigación está orientada a suministrar, de manera sistemática y empírica, un análisis que permita responder a los siguientes cuestionamientos: ¿qué tipo de coaliciones existen en Argentina y Chile?, ¿qué factores influyen en el ciclo de vida de las coaliciones políticas ejecutivas?, y ¿qué consecuencias políticas se desprenden de las coaliciones políticas ejecutivas en Argentina y Chile?

## **Hipótesis**

Los distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas que se manifiestan bajo el presidencialismo en Argentina y Chile en el período 1990-2010, en función

---

<sup>21</sup> Este autor realiza una identificación de los factores determinantes del tipo de gabinete que elige el presidente para llevar adelante sus políticas. Ellos son los siguientes: tamaño del partido del presidente, poderes legislativos presidenciales, distancia entre la posición política del presidente con el legislador medio, fragmentación legislativa y el transcurso del mandato presidencial.

de los valores que asuman las variables independientes consideradas claves, contribuyen en distinto grado al cumplimiento de los objetivos políticos de un presidente que se enfrenta a un gobierno dividido minoritario.

### **Objetivos de la Investigación**

Los objetivos que orientan el análisis propuesto son los siguientes:

- ✓ **General:** Analizar los factores que influyen en el ciclo de vida de las coaliciones políticas ejecutivas.
- ✓ **Específicos:**
  - I. Distinguir las tipologías de coaliciones políticas ejecutivas existentes en los casos bajo estudio.
  - II. Analizar los factores que influyen en el origen, supervivencia y finalización de las coaliciones políticas ejecutivas.
  - III. Comparar las consecuencias políticas en términos de eficacia legislativa que se desprenden en los casos bajo estudio.

### **Aspectos metodológicos<sup>22</sup> y organización de la tesis**

Esta investigación es de carácter descriptivo y exploratorio, metodología que se aplica en los casos de las democracias de Argentina y Chile, seleccionadas en razón de que ambos países poseen regímenes presidenciales multipartidistas en los que se han manifestado coaliciones políticas ejecutivas en el período bajo análisis. Chile es un caso emblemático en la región dado que por más de 20 años ha sido gobernada por coaliciones políticas. Argentina, en cambio, se ubica en el otro extremo como un país en el que, de manera intermitente, ha sido gobernado por coaliciones políticas ejecutivas.

En estos casos es posible detectar la presencia de los distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición durante el período bajo

---

<sup>22</sup> En esta investigación se realiza un censo de las posibles variables que pueden influir en el ciclo de vida de las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición en razón de haber optado por la utilización de la metodología comparada de dos casos (Argentina y Chile) en lugar del empleo de un análisis estadístico avanzado, que requiere un número mayor de casos. Según señalaba Lijphart, uno de los problemas típicos de los estudios comparados es la existencia de pocos casos y muchas variables. Por tanto para poder identificar la incidencia de cada variable se debiera realizar un estudio con 10 o más casos aplicando el método estadístico avanzado que permitiría reconocer qué variables son las más importantes.



estudio, por tanto es posible analizar su ciclo de vida y las consecuencias políticas en términos de eficacia legislativa que cada uno de ellos presenta. Además, los marcos institucionales de cada uno de los países manifiestan algunas variantes que permiten inferir la influencia de las distintas variables institucionales que se tomarán como referencia durante la investigación. De esta manera, se pretenden reconocer también los escenarios institucionales que acompañan a la conformación, evolución y consecuencias políticas en términos de eficacia legislativa en cada tipología detectada.

La construcción de los datos se realiza considerando la formación del gabinete en cada una de las presidencias de cada país y su correspondiente composición del legislativo para el período 1990-2010. Para ello, se realizan aproximaciones estadísticas utilizando datos electorales, estudios de expertos, informes de organismos especializados y medios periodísticos, los cuales serán examinados mediante técnicas cuantitativas y análisis documentales.

El corte temporal del análisis prevé un análisis longitudinal, en los 20 años que abarca la investigación, de las distintas presidencias de ambos países con el objetivo de examinar profundamente cada una de las variables que influyen en su ciclo de vida. Así como también sus consecuencias políticas en términos de eficacia legislativa.

Las democracias seleccionadas responden a la forma de representación basada en elecciones libres y periódicas que puede verificarse en los dos países bajo estudio<sup>23</sup>. En tanto que se considera que un sistema es multipartidista cuando el número promedio de partidos en las tres últimas elecciones es superior a 2,75 (índice del número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera). Al presidencialismo se lo conceptualiza como el régimen conformado por los siguientes elementos constitutivos: a) elección popular del jefe del ejecutivo; b) términos fijos del presidente y el legislativo que no dependen de la confianza mutua; c) los miembros del gabinete son elegidos y dirigidos por el presidente, y d) el presidente tiene cierta autoridad legislativa concedida constitucionalmente.

---

<sup>23</sup> Esta categoría responde a la definición realizada por Freedom House, Junio de 2014 (<https://freedomhouse.org/country/argentina> y <https://freedomhouse.org/country/chile>)

El desafío del presente análisis es contribuir al conocimiento, divulgación y ampliación de las teorías políticas referidas a las coaliciones políticas ejecutivas, bajo el supuesto de que este fenómeno está instalado en la región con su propia lógica y dinámica, a pesar de las restricciones para su formación y supervivencia que pretenden las clausuras teóricas. En la práctica, los presidencialismos latinoamericanos asisten a una importante difusión de este fenómeno durante las décadas bajo estudio, ya que se está en presencia de regímenes presidenciales multipartidistas cuya supervivencia depende de la formación de la coalición política ejecutiva que facilite la cooperación entre los poderes del Estado.

La investigación se estructura en cinco capítulos; en cuatro de ellos (2, 3, 4 y 5) se pondrán de manifiesto los distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición y las variables que influyen en su origen, supervivencia y finalización, aplicándolos a los estudios de caso con la finalidad de realizar un análisis más profundo de las dinámicas que subyacen en cada una de estas fases de su ciclo de vida; así como también se analizan sus consecuencias políticas en términos de eficacia legislativa.

El Capítulo primero comprende la revisión crítica y discusión sobre las teorías de las coaliciones políticas iniciada con los estudios de Riker<sup>24</sup>, junto a los aportes de otros teóricos que fueron incorporando elementos sobre las mismas, principalmente las que se desarrollan en el parlamentarismo, así como los nuevos enfoques referidos a aquellas que se manifiestan en el presidencialismo latinoamericano. Además, se plantean las principales diferencias entre ambos regímenes y sus efectos en las coaliciones, como así también los tipos de escenarios políticos propicios para su formación. Al final, se realiza una descripción de los distintos tipos posibles y su ciclo de vida.

El objetivo es proporcionar herramientas de análisis que sean factibles contrastar con las observaciones empíricas que se obtengan en cada caso.

En el segundo Capítulo se exponen y analizan los escenarios políticos más propicios para la formación de coaliciones políticas ejecutivas y las distintas

---

<sup>24</sup> Riker, William (1962): *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

tipologías que asumen las coaliciones políticas ejecutivas en el presidencialismo desarrolladas por Amorin Neto.

En los Capítulos tercero y cuarto se aplica la teoría que permite identificar las variables que influyen en el origen, supervivencia y finalización de las coaliciones políticas ejecutivas a los casos bajo estudio, Argentina y Chile; como así también el comportamiento de las mismas.

De esta manera, en el tercer Capítulo se concentran los esfuerzos por presentar el conjunto de variables que influyen en la formación de las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición desarrollados en el modelo teórico de Altman con la intención de indagar cómo se comportan las mismas en cada uno de los países seleccionados y detectar cuáles de ellos explica el origen de los distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas. Dado que en el presidencialismo la fórmula presidencial prevé la existencia de un vicepresidente y esta variable no integra el modelo teórico mencionado, se agrega esta variable con la intención de detectar su papel en la formación de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición en los países donde existe, debido a que en algunas ocasiones suele ser utilizada por los presidentes como elemento de negociación en su formación.

En el Capítulo cuarto se analizan las variables que influyen en la supervivencia y finalización de las coaliciones políticas utilizando el esquema teórico de Altman. Aquí se resaltan como factores relevantes la equidad del acuerdo, la afinidad de un partido político con peso legislativo con el presidente, el ciclo electoral, el efecto inercial de pertenecer con anterioridad a la coalición, como así también la reelección y popularidad del presidente (indispensable formador de las coaliciones en el presidencialismo).

A este conjunto de variables se agregan otras que se consideran con influencia en la decisión de mantenerse o alejarse de alguno de sus miembros. En particular, cuando existe asimetría en el seno de la coalición o bien el resultado de la negociación de uno de sus miembros resulta adverso y, en consecuencia, deriva en la decisión de retirarse. Finalmente, se trata de reconocer en qué medida el tipo de coalición afecta su duración y supervivencia.

En el Capítulo quinto se trata de reconocer y comparar las consecuencias políticas de los distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas que se manifiestan en el presidencialismo en términos de eficacia legislativa.

A modo de cierre, se presentan las conclusiones surgidas a partir de los análisis realizados a lo largo de esta investigación.



## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO

---

El estudio de las coaliciones políticas que se forman y mantienen en el presidencialismo reconoce su primer antecedente en las duras críticas realizadas a este régimen de gobierno en el ensayo de Linz (1994)<sup>25</sup> y de los posteriores aportes de diversos teóricos<sup>26</sup>. Desde estas críticas al presidencialismo se sostiene que su propia naturaleza institucional desalienta su formación y mantenimiento, en consecuencia, se advierte que en estos estudios existe un tratamiento superficial sobre su tipología, ciclo de vida y efectos políticos que provocan en los países en los cuales se presentan. La mayoría de estos estudios parten de las mismas premisas teóricas que se utilizan en el análisis del fenómeno coalicional de democracias parlamentarias, con la consecuente dificultad que acarrea el hecho de trasplantar a otro contexto tales definiciones, ya que en ellos están ausentes las lógicas y características propias de las coaliciones que se desarrollan bajo el presidencialismo.

El argumento central es que “en los regímenes presidenciales las coaliciones no son institucionalmente necesarias, dado que los términos del jefe del ejecutivo y el legislativo son fijos, no dependen de la confianza mutua (es decir, los gobiernos no caen por los votos de confianza) y la presunción de que el ganador se lleva todo, que hace a la naturaleza del sistema presidencial, ha producido una creencia generalizada de que el presidencialismo no es propicio para la cooperación política”<sup>27</sup>.

Sin embargo, aún con las restricciones planteadas por los teóricos, en la práctica los presidencialismos latinoamericanos asisten a una importante difusión del fenómeno coalicional durante las décadas bajo estudio, principalmente en los regímenes presidenciales multipartidistas en los cuales la supervivencia depende de

---

<sup>25</sup> Altman, Op. Cit. p. 8

<sup>26</sup> En esta línea de pensamiento se destacan los estudios de los siguientes autores: Giovanni Sartori, Arturo Valenzuela, Stepan y Skach, Riggs, Linz, Stepan y Skach, Lijphart, Mainwaring y Shugart, Valenzuela.

<sup>27</sup> Altman, Op. Cit. p. 2

la formación de coaliciones de gobierno mayoritarias y de la cooperación entre los poderes del Estado<sup>28</sup>.

En este marco, el estudio de las coaliciones se presenta como una línea de investigación en la que convergen importantes aportes teóricos que se sustentan en la consideración de los rasgos singulares y la lógica del presidencialismo para comprender las coaliciones políticas ejecutivas o gobierno de coalición que se forman y mantienen en democracias presidencialistas<sup>29</sup>.

La presente investigación está basada en los aportes de esta nueva generación de estudios y en los apartados siguientes se realizará un recorrido por las mismas.

### **1. Discusión sobre la teoría de coaliciones políticas bajo el parlamentarismo y su conceptualización en el presidencialismo**

La teoría clásica de las coaliciones políticas se compone de estudios que se inscriben en los enfoques clásicos, y los nuevos que se ubican en la llamada perspectiva multidimensional. En el primero, se encuentran las teorías de la elección racional y de juegos desarrolladas por Downs (1957), Riker (1962), Buchanan y Tullock (1962), Leiserson (1966), Axelrod (1970), en las que predominan la preocupación por la predicción acerca de la formación y mantenimiento de las coaliciones, concentrando su análisis en el cálculo numérico parlamentario y el aspecto ideológico como factores explicativos de su formación. Inicialmente se considera al tamaño de la coalición como factor determinante para su formación y mantenimiento, sumándose más tarde las preferencias políticas y la ideología de los partidos.

Entre los segundos se encuentran los aportes teóricos que se inscriben en la perspectiva multidimensional reflejados en los estudios aportados por el neoinstitucionalismo, los modelos multidimensionales y la teoría de la negociación. Finalmente, se encuentran aquellos aportes centrados en el estudio del reparto de los beneficios (payoffs).

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 8

<sup>29</sup> En esta corriente de investigación se encuentran los siguientes autores: Flisfisch, Amorim Neto, Geddes, Thibaut, Deheza, Amorim Neto, Foweraker, Nolte, Altman, Lanzaro, Garrido, Chasquetti, Reniu, Albala, Parra Ramírez, Frendeureich, Camerlo y Pereira, Reniu y Albala.

Al enfoque clásico corresponden las denominadas **teorías formales**. Desde esta perspectiva, se sostiene que los partidos políticos actúan como partidos unitarios y los acuerdos surgen frente a la necesidad de identificar los actores, que se ven obligados a coaligar respondiendo, sobre todo, a la tradición de los parlamentarismos europeos donde institucionalmente son necesarias las coaliciones políticas para gobernar con el apoyo de la mayoría parlamentaria (voto de confianza). Este análisis se completa luego con los aportes de Geoffrey y Luebert (1990), Moshe Maor (1995), Laver y Schepsle (1990), quienes destacan el papel que juegan las facciones y sus efectos sobre la formación de coaliciones, dado que la identificación del partido como coalición de facciones y no como actor unitario, permite reconocer la variedad de posiciones políticas que se presentan al momento de la formación y mantenimiento de las mismas.

En relación al tamaño mínimo de la coalición, se afirma que los gobiernos de coalición se constituyen a partir del respaldo parlamentario mayoritario, en consecuencia todas las combinaciones de partidos políticos que constituyan coaliciones ganadoras representan gobiernos de coalición. En este sentido, Riker<sup>30</sup> manifiesta la importancia de las “coaliciones ganadoras mínimas”, que son aquellas que dejan de controlar una mayoría de escaños en el parlamento si pierden a uno de sus miembros. De allí que la actividad legislativa se estudia como un juego en el que dos o más partidos buscan pactar con el fin de maximizar sus beneficios. De esto se desprende que sólo se formarán coaliciones que no impliquen socios innecesarios para obtener la mayoría absoluta y que entre las coaliciones ganadoras, que no puedan prescindir de ninguno de los socios, se formará aquella que presente un número menor de socios (coalición mínima ganadora).

En relación a las motivaciones que tienen los partidos políticos para coaligarse, desde las teorías formales se explica que las mismas están centradas en la obtención de poder a través de la obtención de carteras ministeriales como el principal beneficio esperado y de reparto entre los socios<sup>31</sup>, por tanto, ser parte del gobierno se constituye en el principal premio. A este principio, Gamson<sup>32</sup> le añade

---

<sup>30</sup> Riker, Op. Cit. p. 26.

<sup>31</sup> *Ídem*

<sup>32</sup> Gamson, W.A. (1961): “A Theory of Coalition Formation. *American Sociological Review* 26. Págs. 373-382.



la consideración de que las motivaciones de los socios están orientadas a minimizar el tamaño de la coalición con el fin de maximizar sus beneficios. En igual dirección se expresa Leiserson<sup>33</sup>, para quien la coalición mínima hará más fácil la negociación y su mantenimiento.

En cuanto a las preferencias políticas, se destacan los aportes realizados por De Swaan<sup>34</sup> en relación a los beneficios esperados, dejando sentado que los mismos no siempre se traducen en la obtención de carteras ministeriales, “las coaliciones afines estrictamente mayoritarias se mantienen en tiempos de normalidad y la tendencia a formar coaliciones de mínima heterogeneidad desaparece en tiempos de crisis, pero la tendencia a formar coaliciones afines permanece todo el tiempo. La característica general es que los gabinetes de coalición están constituidos por coaliciones afines, pero su tamaño varía en gran medida en función de las condiciones políticas en las cuales se forman”<sup>35</sup>.

A partir de Riker, varios teóricos entre los que se encuentran Dodd (1976), Sanders y Herman (1977), Robertson (1983), Schofield (1987), Laver y Schofield (1990), Strom (1988), King et al (1990), Warwick (1994) señalan que, además del principio del tamaño mínimo, debe considerarse la estabilidad de las coaliciones, ya que en su naturaleza toda coalición es inestable y con tendencia a la eliminación de sus integrantes. En razón de que una coalición ganadora aumenta su poder y recursos y en consecuencia su número, tiende siempre a volver al tamaño “mínimo” necesario. Es decir, que la tendencia general es la formación de aquella que se hace más rentable para sus socios dado que pueden gozar de mayores beneficios al tener que repartir las carteras ministeriales entre menos partidos. Esta situación tiende a predecir coaliciones políticas en las que se expulsa a todos aquellos partidos que puedan ser considerados innecesarios. A esta premisa, Axelrod<sup>36</sup> añade la consideración del factor ideológico como factor aglutinador, es decir, que la

---

<sup>33</sup> Citado por Esther Parra, Universitat de Barcelona. Departament de Dret Constitucional i Ciència Política Programa de Doctorat en Dret i Ciència Política Bienni 2007-2009. “Dinámicas Coalicionales en sistemas presidenciales de América Latina: El caso de Colombia (2002-2010). Texto presentado por Esther Parra Ramírez para optar al título de Doctora en Ciencia Política y de la Administración. Director: Dr. Josep Mª Reniu Vilamala. Barcelona, 30 de abril de 2013. Pág. 17.

<sup>34</sup> *Ídem*

<sup>35</sup> Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Heaven: Yale University Press. Pág. 70.

<sup>36</sup> Axelrod, Robert (1997): “The Complexity of Cooperation” - Agent-based models of competition and collaboration. Princeton University. Princeton, New Jersey. Pág. 125-144.

coalición ganadora es aquella que cuenta con el menor número posible de partidos y con una mayor proximidad ideológica.

De este modo, las teorías formales centran su interés en las coaliciones gubernamentales de nivel estatal y, sobre todo, en la negociación sobre el poder<sup>37</sup> político expresado en el reparto de los ministerios o, a lo sumo, en la distancia ideológica entre los actores como elementos claves en la formación de las coaliciones. Ello supone, además, que sólo se tenga en cuenta aquellas coaliciones gubernamentales ganadoras: aquellas que cuentan con el apoyo de la mayoría absoluta, sin contemplar la posibilidad de la existencia de gobiernos minoritarios de coalición o unipartidistas.

**Cuadro 1. Tipos de coaliciones políticas en el parlamentarismo**

<b>Tipo</b>	<b>Supuesto teórico</b>
1.Estrictamente ganadora o ganadora mínima (Riker)	Los partidos aspiran maximizar el poder en el gobierno.
2.De tamaño mínimo	
3.Propuesta negociadora o coaliciones con el menor número de partidos (Leirson)	Son aquellas que tienen el menor número posible de partidos porque la negociación y los pactos son más fáciles de culminar, y una coalición resulta más fácil de mantenerse unida, a igualdad de otros extremos, con menor número posible de partidos.
4.Mínima heterogeneidad o de distancia mínima	Las coaliciones se forman entre aquellos partidos que tengan similares preferencias políticas (menor número de espacios).
5.Ganadoras mínimamente afines o coaliciones conectadas y mínimas	Los partidos tratarán de coaligarse con sus vecinos inmediatos en el espectro político y desligado de socios innecesarios.
6.Coaliciones políticamente viables (Laver y Shapsle)	Incluyen al partido nuclear (Legislador medio)

Fuente: Elaboración propia<sup>38</sup>

**1. Coaliciones estrictamente ganadoras o ganadora mínima (principio del tamaño):** son aquellas coaliciones políticas formadas por dos o más partidos que en conjunto controlen una mayoría de escaños parlamentarios que no incluyan

<sup>37</sup> “En los sistemas parlamentarios, *poder* equivale a participación en el gabinete, y máximo poder equivale a ocupar tantos puestos en el gabinete como sea posible”, Lijphart, Pág. 61

<sup>38</sup> Se tomó como referencia “Las democracias contemporáneas” de Arend Lijphart (1999). Págs. 59-64.

ningún partido innecesario para alcanzar dicha mayoría, con la finalidad de maximizar el poder de gobierno<sup>39</sup>.

**2. Coaliciones de mínimo tamaño:** dentro de las coaliciones estrictamente ganadoras, se ubican aquellas que estén compuestas por menos partidos, para ello excluirán a los partidos innecesarios y las coaliciones serán de la más reducida mayoría parlamentaria posible.

**3. Coaliciones con menor número de partidos (propuesta de pacto):** la “propuesta de pacto” de Leirserson supone que de las coaliciones estrictamente ganadoras se tenderán a formar aquellas que impliquen el menor número posible de partidos. En razón de que las “negociaciones y pactos” son más fáciles de realizar, a la vez que resulta más fácil mantenerla unida, a igualdad de otros extremos, con un menor número de partidos<sup>40</sup>.

**4. Coaliciones de mínima heterogeneidad:** las teorías anteriores basan sus predicciones en el tamaño y el número de partidos políticos, pero ignoran sus programas y preferencias políticas. La teoría de coalición de mínima heterogeneidad establece que será más sencillo formar y mantener coaliciones entre partidos con similares preferencias políticas que entre partidos muy distanciados en este aspecto (menor número de espacios).

**5. Coaliciones ganadoras mínimamente afines:** una teoría estrechamente relacionada con la anterior ha sido propuesta por Robert Axelrod, quien concluye que se formarán coaliciones “afines” integradas por partidos vecinos en el espectro político y desligada de socios innecesarios. La presunción subyacente a esta teoría es que los partidos tratarán de coaligarse con sus vecinos inmediatos y que otros partidos adyacentes se irán sumando hasta que llegue a formarse una coalición mayoritaria.

---

<sup>39</sup> Riker, Op. Cit. p. 26

<sup>40</sup> Leirserson citado por Lipjhart, p. 62

**6. Coaliciones políticamente viables:** finalmente este tipo de coaliciones políticas parlamentarias se deriva de las teorías espaciales sobre las coaliciones políticas desarrolladas durante los años 80 y 90 que enfocan su análisis en las democracias parlamentarias, en las que se presentan gobiernos que sólo controlan una minoría de los escaños del legislativo (gobiernos minoritarios). En contextos donde ningún partido ha obtenido una mayoría se manifiestan diferentes soluciones minoritarias. Estas teorías contienen definiciones que permiten reconocer los factores que intervienen en el origen y la supervivencia de las coaliciones en los gobiernos en minoría de democracias parlamentarias. Y entre algunos de sus autores claves se señala a Michael Laver, Kenneth Shepsle y George TSebelis.

En su definición se hace referencia a la formación de coaliciones políticas en situación de gobierno de minoría cuando el partido, que suele estar situado centralmente en el espacio político, elige sus apoyos según la naturaleza de los proyectos legislativos. Es decir, que la coalición de gobierno minoritaria debería tender al centro político e integrar al partido del legislador medio con la finalidad de dividir a la oposición al menor costo posible. Esta posición estratégica predispone más al partido en minoría a configurar una coalición de gobierno ad-hoc que le permitan negociar separadamente cada cuestión<sup>41</sup>. En lo que se refiere a las condiciones de viabilidad, todo ejecutivo parlamentario es un gobierno en equilibrio, incluidos los gabinetes con un apoyo minoritario de los legislativos. Los ejecutivos minoritarios bajo esquemas parlamentarios son el resultado de circunstancias políticas particulares que se desprenden de su propia naturaleza institucional, en particular, las normas que rigen el nombramiento del primer ministro y de la interacción estratégica entre los partidos durante los procesos de formación de los gobiernos. Es decir, que se trata de fenómenos tanto “constitucionales” como “políticos” o estratégicos”, para usar la terminología de Laver y Shepsle.

En cuanto a las condiciones de estabilidad, un gobierno minoritario siempre es potencialmente susceptible de ser derrotado y removido por la Cámara. La dependencia de un gobierno minoritario de la colaboración con otros grupos, las

---

<sup>41</sup> Garrido, Antonio (2011): “Coaliciones y Gobernabilidad en Sistemas Presidenciales de Representación Proporcional” en *Cuadernos para el diálogo*. Jurado Nacional de Elecciones. Pág. 2

tensiones a que están sujetos sus miembros y los sectores más comprometidos ideológicamente o más ligados a ciertos grupos de interés por la política gubernamental, la lucha entre los líderes a causa de las divisiones internas del partido o en su intento por formar coaliciones alternativas, los retrocesos electorales en elecciones de segundo orden, la exigencia de responsabilidades políticas y las soluciones ofrecidas a cuestiones muy complejas, típicas de la fase de transición y consolidación de una nueva democracia, son todos factores que afectan visiblemente el equilibrio entre las fuerzas parlamentarias y, por extensión, al mismo gobierno. Nuevas alianzas pueden explorar coaliciones alternativas o permitir que el gabinete siga funcionando, incluso con una disminución de su eficacia. La retirada de alguno de los partidos del gobierno en minoría podría dejar a éste en una situación incómoda y precaria y con escasas posibilidades de poder reafirmar su autoridad y superar la erosión a que se ve sometido.

En ellas, el Poder Ejecutivo en su interacción con el Parlamento puede imponer sus preferencias políticas gracias a una serie de ventajas posicionales e institucionales. Estas ventajas permiten una mayor eficacia en la actuación colectiva de las asambleas parlamentarias, y reducen los clásicos problemas derivados de la inestabilidad e imprevisibilidad de la elección social y los ciclos en las decisiones tomadas mediante la regla de la mayoría<sup>42</sup>.

La principal crítica a estas teorías es que poseen una débil capacidad predictiva ya que las mismas están centradas en analizar sólo la dimensión y el número de partidos políticos sin contemplar las preferencias de orden político de los partidos. En primer lugar, los partidos políticos no sólo son maximizadores de poder sino que también pueden colaborar con otro partido afín para acompañar una política, o bien pueden brindar apoyo a otro partido sin entrar al gabinete (Grandes Coaliciones). En segundo lugar, un partido puede decidir permanecer temporalmente fuera de la coalición para alcanzar una posición política más sólida que le permita adquirir un rol más preponderante al momento de integrar la coalición. En tercer lugar, la formación de coaliciones mayoritarias mínimas puede estar impulsada por la necesidad de contar con un seguro contra abandonos o defecciones y una garantía para lograr la condición mayoritaria del gabinete. En

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 3-5

cuarto lugar, la ampliación de la coalición mayoritaria no siempre se da en forma regular sino que también en un gabinete se pueden encontrar mayorías parlamentarias cambiantes que presten su voto de confianza y mociones legislativas<sup>43</sup>.

A su vez, estas teorías pierden fuerza cuando sólo se detienen en el factor izquierda – derecha porque influyen en la formación de las coaliciones otros factores tales como cuestiones religiosas, étnicas, entre otras.

Tanto el tamaño mínimo de la coalición como su heterogeneidad están influenciados por diversas presiones a las que se someten los partidos al formar una coalición. Un partido será más proclive a formar un gabinete que lleve a cabo una política afín a sus propias opciones con otros partidos de fuerza similar tanto a su izquierda como a su derecha y, por tanto, los partidos de centro tienen mayores oportunidades de formar coaliciones equilibradas que los partidos próximos a los extremos del espectro político; es muy probable que en este escenario sea más probable la formación de coaliciones sobredimensionadas. Las consideraciones de orden político también pueden llevar a coaliciones sobredimensionadas o incluso a grandes coaliciones, o de la mayor parte de los partidos en caso de amenaza de guerras, defensa del régimen democrático, entre otras<sup>44</sup>.

Por último, Lijphart también señala que para mejorar la capacidad predictiva de las teorías de coalición parlamentarias resulta importante conocer el potencial de los partidos de formar coaliciones o no. En este último caso, si existe uno o más partidos que carezcan de potencial de coalición pueden ser considerados como posibles partidos para excluir de la coalición, bien porque son considerados antidemocráticos o demasiado pequeños para contribuir de manera significativa a la solidez parlamentaria de una coalición.

Si bien los aportes de las teorías formales son sumamente valiosos, existen algunas limitaciones que dificultan una mejor comprensión del fenómeno coalicional. Entre sus restricciones se encuentra la escasa capacidad para reflejar el complejo entramado de variables que influyen, condicionan y limitan el fenómeno coalicional, tanto en marcos de democracias presidenciales como parlamentarias.

---

<sup>43</sup> Lijphart, Op. Cit. p. 65-70

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 69

Surge, entonces, la necesidad de elaborar una aproximación a las mismas que permita superar y completar a la predicción matemática de quiénes o cuántos se necesitan en su conformación. En este sentido, las **teorías multidimensionales** ofrecen un amplio conjunto de variables con las cuales se puede explicar la diversidad de elementos que interactúan en el fenómeno coalicional. Desde esta perspectiva<sup>45</sup>, se hace una contribución a una mejor comprensión de las coaliciones políticas dado que son entendidas, en un sentido amplio, como proceso continuo, dinámico, en el que el tiempo es una variable esencial y obligada, poniendo énfasis en el análisis histórico e institucional. En este enfoque se analizan diferentes dimensiones: histórica, institucional, motivacional de los socios coaligados, las relaciones interpartidistas (horizontal y vertical), la cultura coalicional de los partidos desde la dimensión sociopolítica y los condicionantes externos que escapan al control de los socios pero que pueden afectar la coalición.

Sanders y Herman (1977), Warwick (1979), Franklin y Mackie (1983), (1984), Schofield (1984), Lijphart (1984), Strom, Browne, Frendreis y Gleiber (1988) y Lupia y Strom (2005) realizan valiosos aportes en relación a la dimensión histórica de las coaliciones centrando sus estudios en analizar su ciclo de vida. En este sentido, se consideran las experiencias previas y las relaciones que establecen los socios como un proceso dinámico que comprende su nacimiento, desarrollo y finalización.

En cuanto a la dimensión sociopolítica, Nohlen<sup>46</sup> desde el enfoque del neoinstitucionalismo histórico y en contraposición a los postulados de Linz<sup>47</sup> sobre las debilidades del presidencialismo, aborda el análisis político centrado en las estructuras estatales y los legados históricos. Estos estudios están centrados en efectuar una comparación entre presidencialismo y parlamentarismo, defendiendo el postulado de que el presidencialismo es un sistema de gobierno que puede ser estable. Sólo en algunos artículos más recientes este autor ha estudiado las

---

<sup>45</sup> En esta línea de pensamiento se inscriben los siguientes autores: Pridham, Budge, Robertson y Hear.

<sup>46</sup> Nohlen, D. (1991): "Presidencialismo vs. Parlamentarismo". América Latina, Revista de Estudios Políticos 74. Pág. 43-54.

<sup>47</sup> Linz, J.J. (1994): "*Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*" en *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Eds. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Pág. 19.

distinciones internas y ha presentado una serie de tipos de sistemas presidenciales, a saber: 1. Presidencialismo dominante o hiperpresidencialismo, 2. Presidencialismo reforzado o racionalizado, 3. Presidencialismo puro o equilibrado, 4. Presidencialismo atenuado y 5. Presidencialismo parlamentarizado. De todos estos tipos, según Nohlen, sólo el tipo 5, Presidencialismo parlamentarizado, está caracterizado por gobiernos de coalición y un estilo de decisión negocial y de compromiso. El resto son sistemas presidenciales con un estilo de decisión mayoritaria. Pero Nohlen en ninguno de sus trabajos analiza este subtipo de presidencialismo parlamentarizado o de coalición.

En esta línea de pensamiento se inscriben otros autores, entre los que se encuentran, North (1990), Hall y Taylor (1996), Tilly (1984), Skocpol (1979), Weir (1992) y Steinmo (1996) que consideran al Estado como un actor central en el análisis político dado que es la base de la interacción de los grupos sociales, resaltando la importancia del contexto institucional como factor que determina o condiciona las acciones de los actores políticos.

Desde el institucionalismo histórico se resalta la importancia de considerar cómo se organiza la dirección y gestión de los asuntos públicos, entendiendo que el mismo es un proceso que expresa las asimetrías de poder que derivan de la acción y del desarrollo de las instituciones. De esta manera, se trata de aportar al conocimiento de cómo las estructuras y actividades de los Estados influyen en la cultura política, la formación de grupos y la acción política colectiva. Es decir, que desde esta perspectiva se aporta conocimientos acerca de la incidencia de las instituciones en la formación y mantenimiento de los acuerdos formales e informales que se establecen entre los actores<sup>48</sup>.

En este sentido, se trata de reconocer el papel que desempeñan los jugadores con veto institucional (individuales o colectivos) establecidos constitucionalmente, así como los jugadores con veto partidario que el juego político genera dentro de éstos<sup>49</sup>. De Winter, Andeweg y Dumont resaltan el papel del jugador dominante<sup>50</sup>, profundizando sus estudios sobre el papel del partido mayoritario dentro de la

---

<sup>48</sup> Strom, Kaare (1990): *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press. Pág. 5

<sup>49</sup> Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press. Pág. 17-66.

<sup>50</sup> Esther Parra, Op. Cit. p. 21.



coalición que institucionalmente puede encontrarse en ventaja frente al resto de los integrantes de la coalición.

La variable institucional permite reconocer que las motivaciones de los integrantes de la coalición política no sólo se concentran en la búsqueda de carteras ministeriales sino que éstas son diversas. Algunos estudios<sup>51</sup> en torno a esta cuestión reconocen distintos niveles de preferencias a partir de objetivos racionales que se suceden en los ámbitos electoral, ministerial, parlamentario e intrapartidista. En consecuencia, los líderes de los partidos políticos persiguen la búsqueda de cargos, votos, incidir sobre las políticas públicas y lograr mayor cohesión interna.

Pridham (1984), Broughton y Kirchner (1986), Chapell y Keech (1986), Katz (1987), Mellors y Pijnemburg (1989), Laver (1989), Panebianco (1990), Strom (1990b), Budge (1992), Shepsle (1990b), Katz y Mair (1992), Maor (1995) aportan conocimientos acerca de las dimensiones horizontal y vertical en las que se pretende reconocer la influencia de las interacciones entre los partidos coaligados (relaciones horizontales) y las que se producen al interior de cada partido (relaciones verticales). En esta última, no sólo se aborda la relación intrapartidaria sino que además se contempla la interacción que se produce a nivel de organización territorial del partido, permitiendo así comprender el fenómeno coalicional en los niveles subnacionales.

Por último, la dimensión externa hace foco en la importancia de reconocer el impacto que pueden producir acontecimientos inesperados que escapan al control de los actores en la formación y mantenimiento de las coaliciones políticas.

En la mayoría de estas teorías dentro del concepto de coalición se incluye a aquellas que se producen fuera del ejecutivo. Por lo tanto, no sólo estudian las coaliciones gubernamentales sino que también toman en consideración otro tipo de coaliciones como, por ejemplo, las preelectorales y legislativas<sup>52</sup>.

Según Reniu i Vilamala, frente a lo expuesto es difícil arribar a una definición, pero el primer acuerdo alcanzado es en torno a la idea de que existe coalición cuando se constata un acuerdo entre dos o más partidos con voluntad de

---

<sup>51</sup> Esther Parra, Op. Cit. p. 22.

<sup>52</sup> Reniu, Josep M. y Adrián Albala (2011): *“Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”*. Working Paper nº 296, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona. Págs. 13-14.

realizar decisiones y acciones en común. Una coalición será cualquier pacto a corto o largo plazo en el que participen dos o más partidos o grupos parlamentarios.

Esto implica la utilización de diversos criterios, como el tamaño de los partidos coaligados, su caracterización ideológica o el momento en que se coaligan, para identificar los tipos de coaliciones. Sin embargo, el criterio más apropiado para la comprensión de las distintas acepciones es la consideración de la arena política en la que se desarrolla la colaboración entre los partidos políticos. Así, los partidos políticos pueden llegar a acuerdos de colaboración en tres diferentes, pero interrelacionadas, arenas políticas: la arena electoral, la arena parlamentaria y la arena ejecutiva<sup>53</sup>.

De lo expuesto, se desprende que uno de los primeros obstáculos a superar es la conceptualización de las coaliciones políticas bajo el presidencialismo. La combinación entre la escasa producción teórica en la materia y el poco interés por investigar el tema, provoca cierta dificultad al momento de su definición.

Sin embargo, en este punto se consideran los aportes teóricos de Altman, quien define a las coaliciones políticas en dos sentidos: uno general y otro estricto. En el primero, la coalición política es “una combinación temporal de grupos o personas formadas para perseguir objetivos específicos a través de la acción conjunta. Mientras que en un sentido estricto, la coalición política se entiende como un conjunto de partidos políticos parlamentarios que: a) están de acuerdo en perseguir un objetivo común o un conjunto común de objetivos; b) tienen en común sus recursos en la consecución de estos objetivos; c) comunican y crean compromisos vinculantes en relación con sus objetivos; y d) mantienen un acuerdo sobre la distribución de los pagos que se recibirán”<sup>54</sup>.

En esta investigación, una **coalición política ejecutiva o gobierno de coalición** se define en un sentido estricto “como cualquier combinación de dos o más partidos en un gabinete cuya presencia responde a un acuerdo político. Las carteras ministeriales constituyen una medición pertinente de la coalición y tienen muchas ventajas: (1) son relativamente fáciles de contar y medir, (2) los ministerios no sólo representan un lugar estratégico para el avance de las redes clientelares de

---

<sup>53</sup> *Ídem*

<sup>54</sup> Altman, Op. Cit. p. 2-21

los partidos, sino también (3) son críticos para las estrategias de los partidos para avanzar en la política”<sup>55</sup>.

Es decir que una **coalición política ejecutiva o gobierno de coalición** es aquella en la que existe cualquier acuerdo político que podría traducirse como miembro del gabinete de por lo menos dos partidos. Con la salvedad que, a diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo, en el presidencialismo esta forma de gobernar con “otros” adquiere distintas configuraciones, es más compleja y variada en el presidencialismo que aquellas que se manifiestan en el parlamentarismo.

Sin embargo, en ambos marcos institucionales es posible advertir que los partidos políticos aspiran a, por lo menos, tres recompensas: voto, oficina y política. Si bien cada una de estas preferencias cambia su prioridad durante el mandato presidencial, las mismas se encuentran entrelazadas y con una fuerte interdependencia. El partido que gana las elecciones necesita de un gabinete que lleve adelante su política, situación que no siempre puede ser materializada por vía administrativa sino que gran parte de ella exige de la cooperación del legislativo. De manera que “los tres modelos de preferencia de partido político (voto, oficina, y política) son pertinentes para todos los partidos todo el tiempo, aunque más en algunas ocasiones que en otras. De hecho, se asume que todos los partidos quieren ganar el cargo, lograr sus objetivos de política, y obtener votos en las próximas elecciones. Sin embargo, existen tensiones entre estas preferencias que a menudo hacen imposible el ejercicio de todas al mismo tiempo. Estas preferencias van cambiando su prioridad en función de las tensiones a las que están sometidos los presidentes durante su mandato. Al inicio están preocupados con el botín y las recompensas políticas; cerca del final del mandato o de la elección, la votación es lo más importante”<sup>56</sup>.

De esta situación deriva la importancia de reconocer su presencia en el presidencialismo y en consecuencia la necesidad de profundizar sobre su tipología, ciclo de vida y consecuencias políticas en términos de eficacia legislativa. En este sentido, resalta la abundante teoría sobre los gobiernos de coalición en las

---

<sup>55</sup> *Ídem*

<sup>56</sup> *Ídem*

democracias parlamentarias<sup>57</sup>, que contrasta con los escasos estudios referidos a coaliciones que se desarrollan en el presidencialismo. Por tanto, la importancia de analizar la formación y mantenimiento de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición que se manifiestan en el presidencialismo radica en el reconocimiento de su capacidad para propiciar la convergencia entre las preferencias del ejecutivo y del legislativo y, en consecuencia, facilitar la cooperación entre ambos en situaciones de presidencias minoritarias.

Una de las cuestiones centrales a las cuales apunta el debate es acerca de las dificultades del presidencialismo para contribuir a la estabilidad y consolidación de la democracia. Sin embargo, los aportes teóricos desde Riker en adelante no mencionan a las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición bajo el presidencialismo como un tema relevante y se concentran sólo en señalar las limitaciones que este sistema de gobierno posee en su formación con argumentos que se sustentan en la naturaleza institucional del mismo<sup>58</sup>.

Si bien en las últimas dos décadas el estudio de las coaliciones en América Latina estuvo vinculado al debate teórico sobre la debilidad del presidencialismo frente al parlamentarismo y, en consecuencia, la imposibilidad de su existencia bajo formas presidencialistas<sup>59</sup>, la práctica democrática muestra una importante evidencia sobre su existencia bajo el régimen presidencialista y su capacidad para contribuir a la consolidación de la democracia en los países donde se adoptó como forma de gobierno.

Sin embargo, a partir de este debate se contribuyó a generar estudios que brindan elementos teóricos que posibilitan profundizar sobre la formación y

---

<sup>57</sup> En esta línea de pensamiento se ubican los siguientes teóricos: Riker, 1962; De Swaan, 1973; Dodd, 1976; Luebbert, 1986; Dogan, 1989; Budge y Keman, 1990; Laver y Schofield, 1990; Strom, 1990; Laver y Shepsle, 1996; Mershon, 1999; Müller y Strom, 2000.

<sup>58</sup> Entre los teóricos que se inscriben en esta postura se encuentran los siguientes: Linz, 1994; Stepan y Skach, 1993; Mainwaring y Shugart, 1997; Mainwaring, 1993.

<sup>59</sup> “Este debate se inicia con la tesis de Juan J. Linz (1990) sobre las ventajas del parlamentarismo y los defectos del presidencialismo. La normatividad del planteo de Linz dividió a la academia entre aquellos que respaldaban sus posiciones (Valenzuela, 1998; Stepan y Skach, 1998), los que las relativizaron (Mainwaring, 1993; Lijphart, 1997; Sartori, 1994) y los que decididamente las combatieron, señalando que el presidencialismo podía ser un diseño institucional apto para la democracia (Shugart y Carey, 1992). Pero recién con los estudios de Mainwaring se consiguió centrar la atención de las críticas antipresidencialistas en un tipo específico de estructura, el presidencialismo multipartidista, lo que permitió resguardar al presidencialismo bipartidista de la crítica, pues su performance a lo largo del tiempo lo mostraba como una combinación favorable para la estabilidad de la democracia”, Chasqueti, 2001, págs. 325-327.

mantenimiento de las coaliciones políticas ejecutivas o gobiernos de coalición que se desarrollan en el presidencialismo, haciendo foco fundamentalmente en el diferente escenario institucional y político en el cual se configuran las mismas<sup>60</sup>.

La importante evolución del fenómeno coalicional se expresa en un presidencialismo que asiste a una nueva etapa, caracterizada por un contexto de “doble” transición y de transformaciones en el sistema de partidos y de los modos de gobierno, ya que en varios países se reanuda, y en otros se inaugura, el camino de los “pactos” y de los convenios de régimen. Se registran, asimismo, niveles de consenso en las políticas de reforma, con patrones de “trueque” y de cooperación interpartidaria de diferente porte, caso a caso o en líneas transversales de recurrencia<sup>61</sup>.

Las coaliciones políticas ejecutivas o gobiernos de coalición en el presidencialismo se extienden de manera significativa con prácticas que, según los críticos, este régimen no alienta y que muchos suponían privativas del parlamentarismo. El fenómeno coalicional avanza como estrategia de gobiernos que coexisten en marcos presidenciales y de pluralidad de partidos, que puede ser problemática, pero que más de una vez encuentra sendas de gobierno apropiadas<sup>62</sup>.

Los estudios aportados estuvieron concentrados en explorar la capacidad de las coaliciones políticas ejecutivas para contribuir a la estabilidad y consolidación de las democracias latinoamericanas. La tesis doctoral de Deheza<sup>63</sup> hizo una contribución importante en la descripción de las coaliciones en América del Sur sustentada en su estudio sobre 123 gabinetes en 9 democracias. En el mismo, sostiene que los gobiernos de coalición son más frecuentes de lo esperado para un contexto presidencialista, dado que más de la mitad de los presidentes (56%) electos

---

<sup>60</sup> Se destacan los aportes teóricos de los siguientes autores: Geddes, 1994; Thibaut, 1996; Deheza, 1997; Amorim Neto, 1998; Foweraker, 1998; Nolte, 1999; Altman, 2001; Lanzaro, 2001; Garrido, 2003; Chasquetti, 2006; Reniu, 2008; Albala, 2009; Parra Ramírez, 2010; Frendeureich, 2010; Camerlo y Pereira, 2010; Reniu y Albala, 2011.

<sup>61</sup> Lanzaro, Jorge, ed. (2001): *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Buenos Aires: FLACSO. Págs. 8-12

<sup>62</sup> *Ídem*

<sup>63</sup> Deheza, Grace I. (1998): "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur," en *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, ed. Dieter Nohlen. Caracas, Nueva Sociedad.

formaron gobiernos de coalición y numerosos gobiernos mayoritarios contaron con el apoyo multipartidario de sus gobiernos<sup>64</sup>.

Pero, a diferencia del parlamentarismo, la naturaleza institucional del presidencialismo es proclive a desalentar la formación y mantenimiento de las coaliciones políticas, por tanto, se debe identificar el escenario político más propicio para su formación bajo este régimen. Un escenario en el que un presidente se enfrenta a una situación de convergencia de mayorías parlamentarias con el ejecutivo (Gobierno Unificado), no exige formar una coalición política ejecutiva o gobierno de coalición. Algo similar ocurre en el caso de encontrarse frente una situación de mayoría escindida entre el ejecutivo y el legislativo bajo la figura de un gobierno dividido (Gobierno Dividido Minoritario y de Cohabitación). En definitiva, sólo resulta necesaria la formación de la coalición política ejecutiva o gobierno de coalición cuando el presidente se enfrenta a una situación de Gobierno Dividido Minoritario, dado que en este escenario se encuentra debilitado para llevar adelante su programa de gobierno por vía legislativa, como así también, proclive a sufrir la inmovilidad institucional a partir del bloqueo institucional legislativo<sup>65</sup>.

En esta última situación, el presidente podrá optar por diversos tipos de coalición política ejecutiva o gobierno de coalición como estrategia de gobierno. En esta dirección, el aporte de Amorim Neto<sup>66</sup> brinda una tipología variada de coaliciones políticas ejecutivas o gobiernos de coalición que se manifiestan en las democracias presidenciales latinoamericanas. Entre ellos, señala la posibilidad de encontrar los siguientes tipos de coaliciones de gobierno: estructurados, laxos, de cooptación y unipartidistas.

Pero además de su tipología resulta necesario reconocer las variables que influyen en su formación, mantenimiento y finalización. En esta dirección, el aporte de Altman y de diversos teóricos permite indagar sobre el ciclo de vida de las coaliciones políticas ejecutivas en el presidencialismo latinoamericano. Entre sus principales conclusiones resaltan aquellas referidas a que las coaliciones políticas ejecutivas están sometidas a la tiranía del calendario electoral, dado que cuanto mayor es la dispersión ideológica de un sistema de partido son menores las

---

<sup>64</sup> Lanzaro, Op. Cit. p. 43

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 22-34

<sup>66</sup> *Ídem*

probabilidades de la formación de la coalición. También presenta evidencia sobre el fuerte efecto que tiene en la formación de las coaliciones la existencia y magnitud de la oposición efectiva, más aún que la participación del partido del presidente en el legislativo, que es un factor identificado como de fuerte influencia en la formación de coaliciones en democracias parlamentarias.

Por último, señala un factor omitido en las teorías desarrolladas hasta su investigación. Se trata de la influencia que tiene el efecto inercial de ser miembro de la coalición para prever la probabilidad de que un partido continúe en ella. También pone énfasis en el papel importante que juega la proximidad ideológica entre un partido determinado para ingresar a una coalición. Sin embargo, si un partido se queda en ella también está sujeto a la tiranía electoral.

A este conjunto de apreciaciones se agregan algunas variables nuevas que intentan aportar acerca de otros aspectos que se presentan particularmente en el presidencialismo y que se reconocen como claves para la formación, mantenimiento y finalización de las coaliciones políticas ejecutivas que se manifiestan en el mismo.

En cuanto a su formación, se analiza el papel que juega la vicepresidencia como mecanismo de coalición en sí misma. En tanto que en relación al mantenimiento y finalización se agrega el estudio de la influencia que ejerce en la decisión de los integrantes de la coalición de alejarse en situaciones de asimetría en su seno, reconocimiento de uno de sus integrantes de un resultado adverso de la negociación y el tipo de coalición elegida por el presidente para cumplir con sus objetivos políticos.

## **2. Diferencias entre el presidencialismo y parlamentarismo que influyen en la formación y mantenimiento de las coaliciones políticas ejecutivas**

La manifestación de las coaliciones políticas ejecutivas o gobiernos de coalición exige reconocer las diferencias que presentan el presidencialismo y parlamentarismo<sup>67</sup>, dado que en cada uno de estos regímenes se asiste a marcos político-institucionales que configuran escenarios diferentes para el despliegue de las coaliciones políticas ejecutivas. Sus principales diferencias se identifican en: i.

---

<sup>67</sup> En esta línea de pensamiento se inscriben los siguientes teóricos: Juan Linz, Giovanni Sartori, Arturo Valenzuela, Stepan y Skach, Riggs, Stepan y Skach, Lijphart, Mainwaring y Shugart, Valenzuela y todos aquellos que hicieron la crítica al presidencialismo en su momento.

elección directa o popular del ejecutivo a diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo, en el que el jefe de Gobierno es elegido por la mayoría del legislativo y ii. estructuración de la cadena única y jerárquica entre agentes y principales características de las democracias parlamentarias, a diferencia de las transacciones horizontales y la doble agencia propia del presidencialismo.

Los regímenes parlamentarios se basan en el principio de la soberanía parlamentaria, siendo el legislativo la única institución legitimada democráticamente: los ciudadanos eligen a sus representantes que componen el legislativo. El gobierno, generado por el parlamento, es responsable ante él. En cambio, las democracias presidenciales se caracterizan por tener "dos agentes del electorado": un presidente y un parlamento. El ejecutivo es elegido directamente por los ciudadanos con un mandato fijo durante el periodo para el cual es elegido, ya que sólo puede ser depuesto en el caso extremo de *impeachment*.

**Cuadro 2. Diferencias entre Parlamentarismo y Presidencialismo**

<b>Parlamentarismo</b>	<b>Presidencialismo</b>
El jefe de gobierno (Primer Ministro) es elegido por el Parlamento.	El jefe de estado (presidente) resulta de la elección popular.
Puede ser removido por el voto parlamentario.	No puede ser removido por el voto parlamentario.
Encabeza un gabinete que goza de la confianza parlamentaria.	Encabeza el gabinete o gabinetes que él nombra.

Fuente: Elaboración propia

En el Cuadro 2 se señalan las principales diferencias entre ambos sistemas. La primera de ellas refiere a la separación de poderes y a la legitimidad dual. Los regímenes parlamentarios se basan en el principio de la soberanía parlamentaria, siendo el legislativo “la única institución legitimada democráticamente: los ciudadanos eligen a sus representantes que componen el legislativo o parlamento. El gobierno, generado por el parlamento, es responsable ante él en lo que se entiende como una estrecha unión, casi completa fusión de los poderes ejecutivo y legislativo. Hay una identidad entre parlamento o legislativo y gobierno. Los rasgos esenciales del parlamentarismo son los siguientes:

1. El jefe del gobierno (primer ministro) es elegido por el parlamento;
2. Puede ser removido por un voto parlamentario;
3. Encabeza un gabinete que goza de la confianza parlamentaria.



En cambio, las democracias presidenciales se caracterizan por tener dos agentes del electorado: un presidente y un parlamento. El ejecutivo es elegido directamente por los ciudadanos, siendo su mandato fijo durante el periodo para el cual es elegido, ya que sólo puede ser depuesto en el caso extremo de juicio político o *impeachment*.

Estos tres criterios deben reunirse simultáneamente para definir de una manera más estricta el concepto de presidencialismo, dado que en la práctica cada criterio aislado no implica necesariamente que estemos en presencia de un sistema presidencial”<sup>68</sup>. De modo que podemos considerar que un sistema es presidencial “si y sólo si en un país se presentan simultáneamente las siguientes situaciones:

1. El Jefe del Estado (presidente)<sup>69</sup> resulta de la elección popular;
2. No puede ser removido por un voto parlamentario;
3. Encabeza el gabinete o gabinetes que él nombra”<sup>70</sup>

La segunda y tercera diferencia indicada en el Cuadro 2 hace referencia a la estructuración de la relación ejecutivo-legislativa. Para analizarlas resulta de utilidad partir de la teoría de la delegación, del mandante-agente (los ciudadanos) y del principal (sus representantes políticos), que permite explicitar los modos en los cuales se establecen las relaciones entre ambos.

En el sistema parlamentario la relación agente-principal se construye a través de una cadena singular, única y jerárquica que enlaza a cada agente con un principal superior inmediato. Los ciudadanos son los principales o mandantes de los parlamentarios que componen el legislativo y éstos, a su vez, son los principales o mandantes del gobierno, que en estos sistemas resulta un comité de las cámaras parlamentarias. Mientras que en el presidencialismo las relaciones entre agente-principal (ciudadano) se producen mediante dos agentes (Presidente y Legislativo) que tienen que implicarse en constantes intercambios y transacciones horizontales.

---

<sup>68</sup> Garrido, Antonio (2006): “La arquitectura de la democracia: ¿Presidencialismo o Semi-Presidencialismo?” en *Cuadernos para el diálogo*. Ed. Ágora, Lima, Perú. Págs. 3-8

<sup>69</sup> En la figura del presidente se conjuga el papel de Jefe de Estado (simbólico) y el Jefe del Gobierno (ejecutivo), a diferencia del parlamentarismo en el que estos roles se encuentran separados: Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (Primer Ministro).

<sup>70</sup> Sartori, Giovanni (1994): *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 99.

**Cuadro 3. Características del presidencialismo relacionadas con la formación de coaliciones políticas ejecutivas o gobiernos de coalición**

1. El carácter mayoritario y de suma cero de las elecciones presidenciales.
2. Legitimidad dual.
3. Rigidez de los períodos electorales.
4. El estilo de la política presidencial y la dificultad de combinar las diferentes dimensiones de la autoridad presidencial.
5. Imprescindible papel de formador del presidente.
6. La reputación del presidente es un factor clave al momento de decidir conformar y permanecer en una coalición. Más aún cuando se acercan las próximas elecciones.

Fuente: Elaboración propia

Pero además de las diferencias señaladas que surgen de la propia naturaleza institucional de ambos regímenes, existen un conjunto de características estructurales del presidencialismo que requieren su reconocimiento (Ver Cuadro 3), entre ellas las siguientes:

- 1) **El carácter mayoritario y de suma cero de las elecciones presidenciales:**  
Una elección con un único ganador genera una enorme polarización política y permite que un candidato obtenga el poder ejecutivo con una débil pluralidad.
  
- 2) **Legitimidad dual:** En el presidencialismo hay un “conflicto latente” entre dos agentes del electorado que se reclaman detentadores del poder legítimo, y no existe en la práctica ningún principio o procedimiento democrático que pueda decidir la disputa acerca de cuál de los poderes “representa realmente la voluntad popular”. Ambos agentes tienen una base propia e independiente de legitimidad y reclaman para sí la autoridad, el apoyo y la confianza de los ciudadanos a quienes representan.
  
- 3) **La rigidez de los períodos electorales:** El hecho de que tanto el presidente como el legislativo sean elegidos para un período fijo y determinado dificulta los reajustes e impide que puedan ofrecerse respuestas flexibles ante las crisis o discontinuidades del proceso político.

- 4) **El estilo de la política presidencial y la dificultad de combinar las diferentes dimensiones de la autoridad presidencial:** el rol "simbólico" de la jefatura del Estado y el rol "político" de jefe del gobierno.

De esta manera, cambian las reglas del juego en base a las cuales deben darse las relaciones entre el legislativo y el presidente (Ver Cuadro 4) y en consecuencia, la dinámica de cooperación entre ambos. En este sentido, “en los sistemas parlamentarios ningún partido o individuo puede pretender dirigir un gobierno sin tener en cuenta el equilibrio de fuerzas en la legislatura; si el gobierno pierde la confianza de la legislatura, el primer ministro y su gobierno deben dimitir”<sup>71</sup>.

**Cuadro 4. Reglas de Juego en ambos regímenes**

<b>Parlamentarismo</b>	<b>Presidencialismo</b>
“ningún partido o individuo puede pretender dirigir un gobierno sin tener en cuenta el equilibrio de fuerzas en la legislatura; el primer ministro y su gobierno deben dimitir”.	“excepto en circunstancias especiales de derrumbe del régimen o de juicio político, el presidente estará en la oficina el tiempo que fija su mandato, tiene el poder de veto de la legislación y desempeña el papel de formador en las coaliciones”.

Fuente: Elaboración propia

En cambio, en el régimen presidencial, excepto en circunstancias especiales de derrumbe del régimen o de juicio político, el presidente estará en la oficina el tiempo que fija su mandato, es así que los términos del **poder ejecutivo y el legislativo son fijos y no dependen de la confianza mutua**. A su vez, el **presidente desempeña el papel de formador** de la coalición. Esto porque tiene la legitimidad de la elección directa, su elección le da el poder ejecutivo, independientemente del resultado de las negociaciones de coalición, y además, la Constitución le otorga el poder de demora y de veto de la legislación.

“Es extremadamente difícil, si no imposible, para cualquier coalición gobernar en ningún sentido sin el apoyo del presidente. Por lo tanto, la mayoría de los actores, casi todo el tiempo, deben asumir que es un socio necesario de la coalición y su papel esencial tiende a darle la iniciativa en las negociaciones de la

---

<sup>71</sup> Garrido, Op. Cit. p. 2-13

coalición y la opción de elegir los jugadores que entren o salgan de la coalición. En general, aunque no siempre, el presidente se adjunta a un partido político que formará parte de la coalición”<sup>72</sup>.

Estas situaciones también ponen de relieve que “los incentivos para formar y mantener coaliciones también son diferentes:

- a) las configuraciones de coaliciones son menos probables porque dependen de la necesaria participación del presidente en ellas;
- b) dada la importancia que tiene la reputación del presidente sobre las evaluaciones del desempeño del gobierno que realizan los ciudadanos (ya sea positiva o negativa), los socios de la coalición del presidente son menos capaces de reclamar el crédito para el desempeño de un buen gobierno. Por ello, los socios de la coalición tienen menos incentivos que en el parlamentarismo a afiliarse o a permanecer en una coalición.
- c) cada partido intenta maximizar sus votos en las próximas elecciones, y que los resultados del voto estén determinados por las evaluaciones de los votantes en relación al resultado del gobierno. En consecuencia, la tasa de aprobación del presidente tiene un poderoso efecto sobre las decisiones de los partidos a asociarse con, o para distanciarse del gobierno (popularidad del presidente).
- d) debido a que los partidos saben el momento en el cual se dan las próximas elecciones, éstos tienen incentivos para distinguirse de la presidencia con el fin de aumentar sus posibilidades de ser elegidos en las próximas elecciones”<sup>73</sup>.

Lo planteado hasta aquí pone en evidencia que la materia constitutiva de ambos sistemas es claramente diferente, y consecuentemente, también lo son las coaliciones políticas ejecutivas o gobiernos de coalición que se forman y mantienen en ellas. Sus diferencias centrales se encuentran en las siguientes cuestiones: el tipo de articulación que construyen los partidos, la estabilidad de las coaliciones, el despliegue de las estrategias de abandono y el ciclo de cooperación político-institucional. En consecuencia, para cada tipo de régimen difieren las coaliciones

---

<sup>72</sup> Altman, Op. Cit. p. 2

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 6-7

políticas ejecutivas en términos de configuraciones posibles, complejidades y variedades de las mismas.

El Cuadro 5 muestra las principales diferencias de ambos regímenes que están relacionadas con la formación, mantenimiento y finalización de las coaliciones políticas ejecutivas. En relación al primer punto, se resalta que en el parlamentarismo el apoyo hacia el gobierno se debe basar en un **vínculo más firme entre los partidos de la coalición**, tanto entre sí como en relación al apoyo hacia el gobierno. Los representantes del partido en el parlamento tienen la responsabilidad de escoger un primer ministro y apoyar las políticas de su gabinete; mientras que en el presidencialismo es el presidente y no los partidos, el que debe designar su gabinete en un marco de libertad de elección de los miembros de su gabinete frente al papel del voto de investidura y la opinión vinculante de los partidos miembros de la coalición en la selección de los ministros de los gabinetes parlamentarios.

Por esta razón, en la formación de la coalición los partidos desarrollan vínculos más débiles puesto que la continuidad del presidente no necesita de la permanencia de sus aliados a su política. Una vez que el presidente asume el cargo, estos grupos corren el riesgo de entrar en la dinámica del desgaste en defensa del ejecutivo o de implicarse en demasía en el destino, en los conflictos políticos y las crisis que atraviesa el gobierno, y de ser absorbidos por el éxito o el fracaso del presidente.

**Cuadro 5. Diferencias claves entre parlamentarismo y presidencialismo en relación a las coaliciones políticas**

<b>Aspectos claves</b>	<b>Parlamentarismo</b>	<b>Presidencialismo</b>
<b>Tipo de articulación que construyen los partidos</b>	Apoyo hacia el gobierno se debe basar en un vínculo más firme entre partidos de la coalición, tanto entre sí como en relación al apoyo hacia al gobierno.	Los partidos desarrollan vínculos más débiles cuando intervienen en las coaliciones.
<b>Estabilidad de las coaliciones</b>	La cooperación institucional entre ejecutivo y legislativo puede forzarse ante la amenaza de la formación de un nuevo gabinete, que prescinda de los partidos desertores, o la perspectiva de elecciones anticipadas (mandato flexible).	La cooperación es desincentivada porque aquellos que deciden abandonar el gobierno y retirar su apoyo al presidente pueden desplegar sus estrategias de deserción durante el período de vigencia de su mandato (mandato fijo).
<b>Despliegue de las estrategias de abandono y oposición de los partidos</b>	El cálculo de una estrategia de deserción es difícil y los resultados de la ruptura son altamente inciertos, y por lo tanto, las coaliciones tienden a contar con una vida más larga.	Desertar es un asunto estratégicamente más simple y tentador, que en la práctica se traduce en un escenario inestable para las coaliciones.
<b>Ciclos políticos y tiempos institucionales</b>	Los ciclos políticos definen los tiempos institucionales ya que el apoyo parlamentario al Primer Ministro se mantiene, salvo que algunas condiciones críticas del pacto de gobierno sean incumplidas o diferentes acontecimientos (escándalos, etc.) precipiten una ruptura del gabinete.	Los tiempos institucionales preestablecidos y rígidos fomentan un ciclo político en el que el jefe del ejecutivo ve reducidas paulatinamente su alianza de gobierno y su base de apoyo parlamentario, redefiniéndose el eje gobierno - oposición por vía de un ajuste continuo.

Fuente: Elaboración propia

“El presidente es el único *formateur* de las potenciales coaliciones de gobierno, puede vetar cualquier alianza alternativa opuesta a sus intereses”<sup>74</sup>, de manera que se convierte en el eje de la estructuración de cualquier gobierno y

---

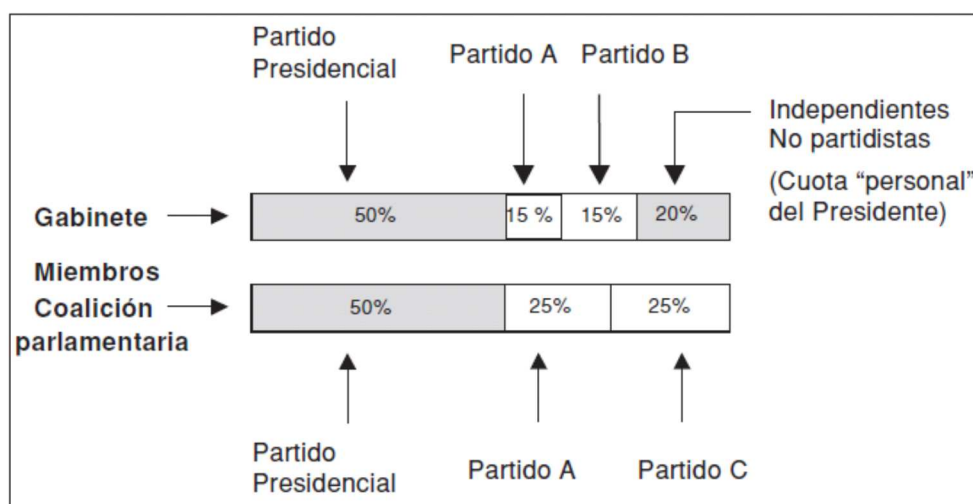
<sup>74</sup>*Ibídem*, p. 10

promotor de toda cooperación interpartidista que tenga como objetivo el acceso real al poder ejecutivo.

En este sentido, Altman aporta la siguiente reflexión: “Hay dos teorías que explican cómo serán distribuidas las recompensas entre los diferentes miembros de la coalición. De un lado hay una teoría que señala que las recompensas son repartidas proporcionalmente al tamaño de cada partido en el congreso [en cambio] lo que prevalece en la división de recompensas entre los socios de la coalición en regímenes presidenciales es un equilibrio entre las recompensas recibidas por la fracción que dirige el poder ejecutivo y las restantes del legislativo. La idea detrás del equilibrio de recompensas entre poderes es que por definición el presidente no es un *primus-inter-pares* como se supone que lo es un primer ministro en los regímenes parlamentarios. Por tanto, el presidente se reservará para los cargos que debe designar el poder ejecutivo una amplia cuota de recompensas. Como una aproximación esta parte es el 50 por ciento porque este es un punto focal, aunque esta proporción puede variar, quizás dependiendo del tamaño del partido del presidente.”

Por otro lado, se agudiza la tensión entre los partidos integrantes de la coalición de gobierno de los partidos distintos al partido del presidente, principalmente cuando se aproximan las nuevas elecciones, dado que los líderes de los distintos partidos que integran la coalición sienten que el apoyo al gobierno no les permite explotar las ventajas de sus éxitos. Y que el presidente o su partido tienden a atribuirse en exclusiva los éxitos, pero tienen que compartir los costos derivados de sus errores o de su incapacidad, y en consecuencia son co-responsables de sus fracasos.

**Gráfico 1. Coaliciones Presidenciales. Focalidad Presidencial**



Fuente: Extraído de *"The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Regimes"*, Altman, 2001. Pág. 39

Esta tensión genera “una tendencia al refuerzo de la oposición y al continuo desgaste del presidente cuando sus aliados, incluidos sus propios compañeros de partido, decidan que es el momento más adecuado para reducir el grado de compromiso con la gestión presidencial y robustecer una línea crítica de actuación de cara a las futuras elecciones, una dinámica que puede alcanzar incluso al mismo partido del presidente. En cambio, en las democracias parlamentarias todos los miembros de la coalición tienen un incentivo para cooperar si no desean que caiga el gobierno”<sup>75</sup>.

De esta situación se deriva la necesidad de indagar acerca de la **estabilidad** que logran las coaliciones políticas ejecutivas en uno u otro sistema.

En el parlamentarismo, la cooperación institucional entre ejecutivo y legislativo puede forzarse ante la amenaza de la formación de un nuevo gabinete que prescinda de los partidos desertores, o ante la perspectiva de elecciones anticipadas. En el presidencialismo, en cambio, la cooperación de los partidos en las coaliciones es desincentivada porque aquellos que deciden abandonar el gobierno y retirar su apoyo al presidente pueden desplegar adecuadamente sus estrategias de desertión y oposición durante un cierto período hasta la celebración

<sup>75</sup> Garrido, Op. Cit. p. 56-57



de nuevas elecciones presidenciales, pues no cabe la disolución anticipada del Congreso.

A su vez, en este escenario institucional los desertores se encuentran con un conocimiento más acabado tanto del tiempo institucional como del espacio institucional requerido para un despliegue óptimo de sus estrategias de deserción y oposición. Es decir que “bajo condiciones presidenciales, los potenciales desertores están en clara ventaja en cuanto a la explotación de los tiempos políticos. Las propias reglas del juego les facilitan la tarea, no sólo de identificar el tiempo oportuno para desertar, sino aún más de construir escenarios adecuados para una deserción exitosa”<sup>76</sup>.

En el parlamentarismo, la situación se altera radicalmente porque su misma naturaleza produce una mayor incertidumbre entre aquellos que decidan abandonar la coalición, principalmente en razón de que la prerrogativa del jefe del gobierno de disolver el parlamento y convocar anticipadamente a elecciones hace imposible identificar un momento oportuno para desertar.

En suma, bajo condiciones presidenciales desertar es un asunto estratégicamente más simple y tentador, que en la práctica se traduce en un escenario inestable para las coaliciones. En el parlamentarismo, en cambio, el cálculo de una estrategia de deserción es difícil y los resultados de la ruptura son altamente inciertos, y por lo tanto, las coaliciones tienden a contar con una vida más larga<sup>77</sup>. Si bien el argumento de esta investigación no es una defensa del parlamentarismo, ya que no se estudia el parlamentarismo sino meramente como ejemplo de contraste con el presidencialismo, se considera de relevancia realizar una mención a la inestabilidad de las coaliciones y gabinetes de coalición que se manifiestan en este contexto. Aquí también son inestables las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición cuando se conjugan con un sistema de partidos multipartidista. Es decir, que la inestabilidad se asienta más en la presencia de este multipartidismo que en el sistema en sí mismo. Tanto los sistemas parlamentarios como presidenciales son inestables en un sistema multipartidista, como lo argumentó Mainwaring, con el peligroso riesgo añadido de que muchos sistemas

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 57

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 58

multipartidistas en el presidencialismo han derivado en golpes de estado y en el final de la democracia (Chile 1973, Brasil 1964, Uruguay 1973, Perú 1992).

En los sistemas presidenciales el mantenimiento del presidente oculta las dificultades para mantener coaliciones de gobierno o gabinetes de coalición efectivos.

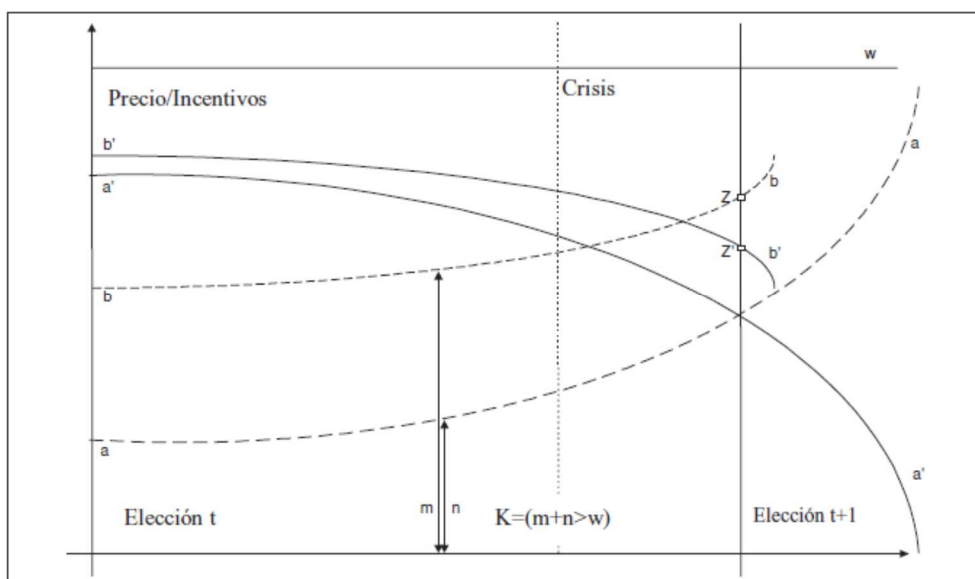
Por último, **los ciclos políticos y el tiempo institucional** de las coaliciones políticas ejecutivas o gobiernos de coalición en cada contexto también difieren.

En las democracias parlamentarias, los ciclos políticos definen los tiempos institucionales ya que el apoyo parlamentario al Primer Ministro se mantiene, salvo que algunas condiciones críticas del pacto de gobierno sean incumplidas o diferentes acontecimientos (escándalos, etc.) precipiten una ruptura del gabinete. Frente a esta posibilidad existen dos opciones: se negocia una recomposición interna del gobierno entre los socios parlamentarios, o se inicia una etapa distinta con una nueva coalición y un nuevo liderazgo. Sin embargo, en cualquiera de las opciones no se producen desfases entre los tiempos institucionales y los ciclos políticos porque se encuentran enmarcados en los preceptos institucionales que definen al parlamentarismo.

En cambio, el mandato fijo presidencial permite conocer el tiempo disponible para la estrategia de posición y hace más fácil la tarea de identificar el momento oportuno para el abandono del gobierno. Los tiempos institucionales, preestablecidos y rígidos en el presidencialismo, fomentan un ciclo político en el que el jefe del ejecutivo ve reducidas paulatinamente su alianza de gobierno y su base de apoyo parlamentario, redefiniéndose el eje gobierno-oposición por vía de un ajuste continuo.

Este ciclo político de apoyo al presidente implica una tendencia al refuerzo de la oposición y al continuo desgaste del presidente cuando sus aliados, incluidos sus propios compañeros de partido, decidan que es el momento más adecuado para reducir el grado de compromiso con la gestión presidencial y robustecer una línea crítica de actuación de cara a las futuras elecciones, una dinámica que puede alcanzar incluso al mismo partido del presidente.

**Gráfico 2. Dinámica coalicional en el presidencialismo**



Fuente: Extraído de *"The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Regimes"*, Altman, 2001. Pág. 35

Altman ha plasmado en el Gráfico 2 la dinámica coalicional que puede advertirse en el presidencialismo y en base a la cual explica los ciclos de cooperación de los partidos: “En una coalición entre el presidente y dos partidos A y B la línea a representa los incentivos del partido A para mantenerse en el gabinete y la línea a’ supone el precio que debe pagar el presidente en orden a mantener a dicho partido en la coalición de gobierno. Lo mismo se aplica a b y b’ respecto al partido B. Cuando las expectativas electorales hacen decrecer a’ y b’ el presidente debe aumentar las recompensas para conservar la coalición gubernamental por lo que crecen en consecuencia a’ y b’. El coste que el presidente sufre por mantener la coalición está representado por los segmentos m y n. La línea w denota el total de recompensas que puede distribuir el presidente. Esto significa que cuando  $m+n > w$ , momento representado en el tiempo por la línea discontinua K, el presidente no puede satisfacer conjuntamente a A y B pues la suma de sus demandas exceden del total de recompensas y la coalición debe ser reestructurada. El punto Z designa el precio a pagar por el presidente si desea mantener a B en la coalición hasta la siguiente elección presidencial, y Z’ los incentivos que tiene B para permanecer en la coalición en el tiempo de elección t+1”<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Altman, Op. Cit. p. 20

En las coaliciones políticas ejecutivas es el presidente, y no los partidos, el que actúa como único e indispensable formador de las coaliciones políticas ejecutivas. De allí que las dificultades para el presidente surgen cuando los incentivos para permanecer en la coalición de los partidos integrantes -incluso de su propio partido- disminuyen debajo de cierto punto. La única manera que tiene el presidente para mantener la coalición es aumentando sus ganancias, pero una vez que las demandas de los partidos superen los pagos disponibles, el presidente sabe que la coalición debe ser reestructurada, lo que generalmente significa pérdida de miembros<sup>79</sup>.

### **3. Tipos de escenarios políticos del presidencialismo que propician la formación de coaliciones políticas ejecutivas**

La dinámica coalicional en el presidencialismo lo ubica al presidente como indispensable y único formador de las coaliciones políticas ejecutivas o gobiernos de coalición (focalidad presidencial). Por ello, resulta necesario distinguir los diversos tipos de escenarios políticos a los que puede enfrentarse, así como también, en cuáles de ellos resulta necesario formar y mantener coaliciones políticas ejecutivas.

En este sentido, se reconoce que en el primer tipo se encuentra el escenario político que se configura ante la presencia de un “Gobierno Unificado”. En este tipo de escenario existe convergencia entre la mayoría del legislativo y el ejecutivo, configurando de esta manera un liderazgo presidencial que le permite dirigir a la mayoría parlamentaria. Es decir, que el presidente es el líder de la mayoría, que puede ejercer aproximándose a un monarca absoluto o limitado, pero también como un símbolo o un regulador del proceso político. De esta manera, la formación de coaliciones políticas ejecutivas aparece como innecesaria dado que “si el presidente es líder de un partido importante intentará formar un gobierno estable mediante la cooperación de su partido con otros aunque la autoridad del presidente puede forzar unas mayorías u otras en una dirección que no garantice la estabilidad si esas soluciones no son plenamente compatibles con la relación de fuerzas en la Cámara. A su vez, el período fijo de mandato presidencial no permite que otros líderes de su

---

<sup>79</sup> Garrido, Op. Cit. p. 56-57

partido puedan intentar la formación de un gobierno para llevar adelante una determinada política demandada por las fuerzas sociales o resolver el inmovilismo o la crisis constitucional a que ha conducido la incapacidad del jefe del ejecutivo; al contrario: el enfrentamiento y las intrigas entre los políticos más destacados dentro del partido que apoya al presidente es un probable resultado, dado que la importancia del cargo (ocupar una cartera ministerial en un gabinete presidencial no es, con frecuencia, una alternativa muy deseada por los políticos "presidenciables") y la larga duración de los periodos de gobierno sólo abren el acceso a la cabeza del poder ejecutivo en intervalos de fijos de varios años”<sup>80</sup>.

En el segundo tipo se encuentra el escenario de “Gobierno Dividido Mayoritario y de Cohabitación”. El mismo se configura cuando existe una mayoría escindida entre el ejecutivo y el legislativo bajo la figura de un gobierno dividido. Su característica más sobresaliente es que cada una de estas instituciones intenta depositar la causa del fracaso en la otra y, en consecuencia, visibilizar su debilitamiento ante el electorado. “Un presidente en minoría intentará obtener su reelección y restaurar su mayoría en el legislativo culpando al Congreso, a los retrasos en el procedimiento legislativo y a la resistencia desplegada por los parlamentarios frente a sus medidas, por la falta de efectividad en la puesta en práctica de sus decisiones. Un Congreso con una mayoría opuesta a la política presidencial mostrará, en cambio, su descontento con la gestión gubernamental e intentará poner de manifiesto los desafueros cometidos por el jefe del ejecutivo, así como su inactividad o incapacidad para solucionar los problemas más acuciantes. El resultado es el *blame game* (juego de acusaciones, juego de culpar a otros) que describe Sartori, un juego en el que ambos actores tratan de transferir al adversario una imagen negativa con el objeto de presentarlo ante los votantes como “responsable” de la inestabilidad política, con todo lo que ello pueda tener de conflicto certero sobre políticas o *mise en scène* ante el electorado”<sup>81</sup>.

Pero en este escenario también pueden desarrollarse opciones cooperativas que facilitan la actuación conjunta legislativo-ejecutiva para impulsar tanto las

---

<sup>80</sup> Garrido, Op. Cit. p. 22

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 23

iniciativas legislativas del presidente como las provenientes de la misma mayoría legislativa. Es decir, que puede generarse la coexistencia o cohabitación con la finalidad de evitar la inmovilidad institucional<sup>82</sup>.

Por último, en el tercer tipo se encuentra el escenario de “Gobierno Dividido Minoritario” que se configura cuando las elecciones no producen una mayoría legislativa clara tanto presidencial como no presidencial, y en consecuencia, resulta necesario formar gabinetes de coalición entre distintos partidos. “Esta situación es bastante probable en democracias multipartidistas, fragmentadas y a veces polarizadas, en su desenlace debe tenerse en cuenta la fortaleza o debilidad del partido que apoya al presidente y de la posición de éste en relación con el resto de los partidos”<sup>83</sup>.

Este escenario político es el más problemático para el presidente dado que se encuentra dividido del legislativo y, al mismo tiempo, éste también está dividido en su interior. Estas múltiples divisiones políticas que se generan de la interacción entre la Constitución y del sistema de partidos es favorecedora de la presencia de un gobierno de minoría dividida. Situación de alta peligrosidad institucional dado que conduce a la inmovilidad institucional. De allí, que la presencia de coaliciones políticas ejecutivas adquiera una relevancia importante dado que en la decisión de su formación el presidente busca revertir este escenario de inestabilidad democrática nocivo para sus objetivos políticos y para el propio régimen presidencial. Skatch, señala al respecto que “la ausencia de cualquier clara mayoría conduce a un escenario inestable, caracterizado por coaliciones legislativas cambiantes y remodelaciones gubernamentales, de un lado, y continua intervención presidencial y uso de sus poderes reservados, por el otro.”<sup>84</sup>.

La vulnerabilidad del sistema exige en gran medida de la habilidad de los políticos y una mayor voluntad de cooperación política que en otros diseños constitucionales para disminuir las tensiones y conflictos propios de un sistema de partidos débil y fraccionado. Un factor importante que actúa en la superación de la posible crisis que genera esta situación es la convergencia o divergencia espacial entre las preferencias del Presidente y del Legislativo.

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 25

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 32-33

<sup>84</sup> Citado por Garrido (2006), p. 33

“Si la composición y las preferencias políticas del ejecutivo y el legislativo son parcialmente coincidentes, que el presidente tenga una débil base parlamentaria no supone un problema tan grave, aunque no cabe duda de que en estos contextos el sistema político opera con una baja eficacia, debido a diversos problemas de cooperación en el seno de las coaliciones y los partidos que apoyan al presidente. En el caso de un presidente moderado y próximo al centro de gravedad del legislativo o al legislador medio, resulta difícil la aprobación de la agenda legislativa sin tomar en cuenta sus opiniones, aunque se encuentre en clara minoría, especialmente si la anulación del veto presidencial requiere algún tipo de super mayoría en la Cámara. Para el desarrollo de una situación de estancamiento político es necesaria la conjunción del carácter minoritario del partido presidencial en la Cámara y una determinada posición del jefe del ejecutivo respecto a la distribución de preferencias en el espectro ideológico de los grupos parlamentarios<sup>85</sup>. Si el partido del presidente es un grupo importante de la asamblea pero con una posición espacial extrema en el espectro político y el jefe del ejecutivo está dotado de un débil veto será fácilmente marginado del proceso legislativo”<sup>86</sup>.

De lo expuesto, se desprende que las coaliciones políticas ejecutivas o gobiernos de coalición que se forman en el presidencialismo no son necesarios ni cuando el presidente y la mayoría parlamentaria convergen (Gobierno Unificado) ni cuando divergen (Gobierno Dividido Mayoritario y de Cohabitación), sino que son necesarias especialmente cuando nadie tiene una mayoría (Gobierno Dividido Minoritario).

#### **4. Tipología y ciclo de vida de las coaliciones políticas ejecutivas bajo el presidencialismo**

En este apartado se realiza una aproximación a los tipos de coaliciones políticas ejecutivas o gobiernos de coalición que se configuran en el presidencialismo, como así también una descripción del ciclo de vida que las mismas transitan una vez que se forman en este régimen de gobierno.

---

<sup>85</sup> Colomer, Josep M. (2001): *Political Institutions: Democracy and Social Choice*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>86</sup> Garrido, Op. Cit. p. 33-36

#### 4.1. Tipos de gabinetes de coalición

El papel predominante del presidente como único e indispensable formador de las coaliciones que se forman en el presidencialismo con una importante autonomía para designar y remover a los integrantes del mismo<sup>87</sup>, aún en los casos que constitucionalmente se encuentre obligado a consultar con el Congreso, lo convierte en el eje de la estructuración de cualquier gobierno y en promotor de toda cooperación interpartidista que tenga como objetivo el acceso real al poder ejecutivo. En consecuencia, es limitado el número de coaliciones de gobierno viables que pueden generarse en el presidencialismo en comparación a lo que sucede en el parlamentarismo. La formación de coaliciones cambiantes y sucesivas, sustentadas en distintos liderazgos y participantes en función de las necesidades y los problemas específicos que deben abordarse en cada momento o de concretas situaciones de crisis y reajustes políticos, es más difícil en los sistemas presidenciales<sup>88</sup>.

A fin de procurar un análisis más riguroso de los mismos se utilizará la tipología desarrollada por Octavio Amorim Neto<sup>89</sup>, quien considerando los criterios de la selección ministerial y el número de actores involucrados en el pacto de gobierno, distingue cuatro tipos básicos de gabinete (excluyendo las fórmulas de gobierno presidencial unipartidista): gabinetes de coalición estructurada, gabinetes de coalición laxa, gabinetes de cooptación y gabinetes no partidistas<sup>90</sup>.

##### 4.1.a. Gabinetes de coalición estructurada (*tight coalition cabinets*)

Los gabinetes de coalición estructurada o estricta (*tight coalition cabinets*) constituyen casos de pactos presidenciales con dos o más partidos y con una selección ministerial basada en criterios partidistas. Esta fórmula proporciona un

---

<sup>87</sup>Los estudios realizados por Mainwaring (1993); Riggs (1988) y Lijphart (1999) sirven de sustento a la afirmación planteada.

<sup>88</sup> Garrido, Op. Cit. p. 41-45

<sup>89</sup> Amorim Neto realiza una identificación de los factores que influyen en la formación de gabinetes de coalición, entre ellos señala los siguientes: tamaño del partido del presidente, los poderes legislativos presidenciales, la distancia entre la posición política del presidente con el legislador medio, la fragmentación legislativa y el transcurso del mandato presidencial.

<sup>90</sup> Garrido, Op. Cit. p. 45



sólido respaldo político institucional a las políticas programadas por el ejecutivo, a causa de la cohesión y disciplina de los partidos incorporados; es el tipo de gabinete característico de las democracias parlamentarias. Un ejemplo de este tipo de gobiernos en América Latina es Chile desde la restauración de la democracia<sup>91</sup>.

#### **4.1.b. Gabinete de coalición laxa (loose coalition cabinets)**

Los gabinetes de coalición laxa o poco estructurada (*loose coalition cabinets*) responden a la decisión del presidente de integrar su gabinete teniendo como criterios de selección la combinación entre el cumplimiento de los compromisos de gobierno con dos o más partidos con una selección ministerial mixta (partidario y no partidario). En este caso, la disposición a cooperar del presidente con los actores parlamentarios es mayor que en el caso de los gabinetes de cooptación, pero menor en relación a lo que sucede con los gabinetes de coalición estructurados. La característica de estos gabinetes es que en su composición se encuentran ministros con afiliaciones partidistas que representan, en el seno del ejecutivo, los intereses de las fuerzas políticas a las cuales pertenecen, políticos partidistas cooptados por el presidente sin el aval de sus partidos, y ministros extraparlamentarios (generalmente se trata de representantes de poderosas organizaciones -civiles, empresariales y sindicales- o tecnócratas) o por ambos. Es una de las modalidades de gobierno de coalición que puede encontrarse con mayor frecuencia en países con partidos débiles o indisciplinados, una coalición de este tipo puede ser la alternativa escogida para gobernar<sup>92</sup>.

En Argentina se analizará la formación y mantenimiento de este tipo de gobierno de coalición en las diferentes presidencias que se observan en el período bajo estudio.

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 45-46

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 47

#### **4.1.c. Gabinetes de cooptación (de otros partidos)**

Los gabinetes de coalición de cooptación suponen la integración del gabinete presidencial con ciertos miembros de dos o más partidos (un criterio mixto de selección ministerial), pero que no se sustenta en un acuerdo de colaboración entre el gobierno y los dirigentes de estos partidos. En estos casos, el presidente puede seleccionar miembros de otros partidos distintos del suyo para servir en el gabinete, pero son escogidos como individuos, no como miembros de una coalición duradera y disciplinada<sup>93</sup>.

Este tipo de gabinete de coalición será analizado en el caso de Argentina.

#### **4.1.d. Gabinetes no partidarios**

Los gabinetes no partidarios están basados en una concepción extraparlamentaria, suprapartidista y a veces, incluso antipartido de la formación del gobierno, lo que hace difícil homologarlos con el resto de los subtipos descriptos. Se componen básicamente de tecnócratas, independientes sin vínculos con los partidos o leales y colaboradores del presidente. La formación de esta clase de gabinetes resulta una práctica habitual de las administraciones ecuatorianas<sup>94</sup>.

#### **4.2. El ciclo de vida de las coaliciones políticas ejecutivas**

El origen de una coalición política ejecutiva o gobierno de coalición se analiza a partir de los aportes teóricos realizados por Altman<sup>95</sup>, basado en el estudio realizado en Uruguay y en un grupo de países latinoamericanos. Como parte del mismo identifica los siguientes factores críticos que actúan en esta etapa:

- a) **Tamaño del contingente del presidente en la legislatura:** esta es una medida directa de la formación de las coaliciones. En tanto el partido del presidente sea lo suficientemente grande para aprobar la legislación por sí

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 52

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 55

<sup>95</sup> Altman, Op. Cit. p. 13

mismo o no pueda sostener por sí solo su capacidad de veto habrá mayor probabilidad de formación de coaliciones políticas.

- b) Número efectivo de partidos:** cuanto mayor sea el número efectivo de partidos, mayor será la probabilidad de formación de la coalición política ejecutiva. Mainwaring y Shugart<sup>96</sup> explican que en los sistemas multipartidistas en los cuales ningún partido es la mayoría, los presidentes suelen tener dificultades en la construcción de coaliciones. Esta variable será operacionalizada mediante el índice de Taagepera y Laakso útil para realizar una medición de la fragmentación del sistema de partidos.
- c) Grado de eficacia de la oposición:** cuanto mayor sea la oposición efectiva, mayor será la probabilidad de formación de la coalición ejecutiva. En este sentido, se tiene en cuenta el tamaño del partido del presidente y el grado de fragmentación del partido del presidente.
- d) Institucionalización del sistema de partidos:** Mainwaring y Scully<sup>97</sup> proponen cuatro criterios para medir la institucionalización. En primer lugar, manifiestan que los patrones de competencia entre los partidos deben manifestarse con regularidad; en segundo lugar, los partidos deben desarrollar raíces estables en la sociedad; y en tercer lugar, los ciudadanos y los intereses organizados deben percibir que los partidos y las elecciones son el medio para determinar quién gobierna. Por último, la legitimidad que concede el proceso electoral y los partidos, como también las organizaciones de los partidos que deben ser relativamente sólidas en los países con sistemas de partidos institucionalizados.

---

<sup>96</sup> Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Págs. 255-279.

<sup>97</sup> Citado por Payne, M; Zovatto, D; Carrillo Flórez y Zavala, A. (2006): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Washington D.C. Págs 65-166.

- e) **Poderes presidenciales:** cuanto más fuerte sea el veto presidencial, menor es la probabilidad de formación de la coalición ejecutiva. Los poderes presidenciales asignados por las constituciones en los sistemas presidenciales son los que actúan como límites para los presidentes. En igualdad de condiciones, es más difícil anular un veto presidencial si la cantidad requerida de los legisladores se refiere al pleno para el quórum. Además, hay un consenso según el cual el veto parcial es más fuerte que el veto total<sup>98</sup>. Así, en la presente investigación, el veto parcial se considerará más fuerte que el veto total. Además, se incorpora al análisis de esta dimensión la capacidad de los presidentes para decretar sin la intervención del poder legislativo.
- f) **Tipo de elecciones presidenciales:** los países donde los presidentes son elegidos a través de la segunda vuelta presidencial son más propensos a formar coaliciones ejecutivas. La presencia o no de una segunda vuelta tiene un impacto profundo sobre la formación de la coalición. En general, a fin de ganar en la segunda ronda, los candidatos tratan de construir una coalición electoral amplia, que en muchos casos es la base para una coalición de gobierno futuro.
- g) **País federal o unitario:** los estados federales son más propensos a la formación de una coalición que los estados unitarios. El carácter federal de un país tiene impacto en la necesidad de un presidente para construir una coalición ejecutiva. Por lo general, el federalismo impone a los actores el veto regional a través de los gobiernos locales independientes, de allí que el ejecutivo deba tener en cuenta esta situación para gobernar.
- h) **Polarización ideológica del sistema de partidos:** cuanto mayor es la polarización ideológica, menor es la probabilidad de formación de la coalición. Mainwaring y Scully tienen en cuenta que existe una relación

---

<sup>98</sup> Esta cuestión está abordada en los estudios realizados por Mainwaring y Shugart (1997); Morgenstern (1996); Morgenstern (1999); Shugart y Carey (1992); Shugart y Carey (1998).

inversamente proporcional entre la polarización del sistema de partidos-distancia ideológica entre los partidos y la suavidad de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Cuando la polarización ideológica es más fuerte, los partidos tienen un terreno menos ideológico para encontrar áreas de política común en el que puedan actuar juntos.

- i) **Proximidad de las elecciones:** a medida que transcurre el mandato presidencial menor será la probabilidad de formación de la coalición política ejecutiva. La presencia de esta variable es útil porque permite identificar el doble juego en el que se encuentran los partidos. Uno es producto de la generación de las coaliciones sobre la base del resultado de la última elección (lo conocido) y el otro, la negociación en previsión del resultado de la siguiente (lo desconocido). Inmediatamente después de las elecciones, el primero aumenta gradualmente su importancia hasta poco antes de las próximas elecciones.

Al final del mandato en el cargo, los partidos se refieren principalmente a las ganancias electorales haciendo que se comporte, principalmente, como el voto de búsqueda de los actores. Esta variable es clave porque proporciona la información necesaria para confirmar (o rechazar) la presencia de ciclos que rigen en los regímenes presidenciales multipartidistas.

- j) **Popularidad del presidente:** en los regímenes presidenciales la popularidad del jefe del ejecutivo tiene un efecto crucial en la formación de la coalición, especialmente en los regímenes con sistemas de partidos débiles. Cuanto más positivos sean los cambios en el PIB per cápita, mayor es la probabilidad de formación de una coalición ejecutiva. Es decir que para hacer este análisis se utiliza este indicador, que permite medir la popularidad del presidente ligado a la situación económica, dado que ya ha sido demostrado que las situaciones de crisis económica socavan el apoyo para los operadores tradicionales y provocan altos niveles de volatilidad electoral.

En la formación de las coaliciones actúan un conjunto de variables institucionales cuyo comportamiento, conjuntamente con la posición del gobierno del presidente frente al legislativo, configura un escenario político que estimula su formación. A este análisis se agrega como variable la **Vicepresidencia** con la finalidad de reconocer su papel en la formación de coaliciones políticas ejecutivas en el presidencialismo. En razón de entender que la misma permite indagar acerca de cómo la propia fórmula presidencial, cuya particularidad es que está conformada por un presidente y un vicepresidente, se convierte en un mecanismo de coalición en sí misma. La decisión de incorporar a la fórmula a un vicepresidente suele ser una oportunidad para integrar coaliciones políticas ejecutivas que coadyuven al presidente a gobernar en un marco de estabilidad institucional que derive en políticas eficaces.

A fin de analizar la supervivencia<sup>99</sup> y finalización de las coaliciones políticas ejecutivas o gobierno de coalición se parte de considerar el aporte teórico de Altman. En este sentido, se destaca que la primera de las variables es **la equidad del acuerdo para un partido durante el tiempo de duración del mandato del presidente**. A raíz de que los partidos políticos son solicitantes, entre otras cosas, de la oficina y éstas son reclamadas a cambio de sus apoyos legislativos, lo central es establecer cuántas oficinas deberían recibir cada uno de los partidos a fin de integrar una coalición.

En este sentido, existen dos teorías que compiten por determinar el promedio de distribución de oficinas entre los socios de la coalición en los regímenes presidenciales. La primera es la denominada "división de poderes", que se basa en el hecho de que dado que el presidente no es el "primero entre iguales" tiene motivaciones suficientes para reservar un lugar privilegiado en la distribución de las oficinas.

La segunda teoría es la que establece el rango medio de proporcionalidad de Gamson. Ésta se basa en la idea de que los partidos de la coalición política ejecutiva

---

<sup>99</sup> Se aclara que el concepto de supervivencia política y coaliciones empleado por Bueno de Mesquita no se utiliza en esta tesis dado que se entiende que este concepto no está centrado en las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición, sino más bien, hace referencia a la creación de coaliciones de apoyo de cualquier político, incluidos dictadores y tiranos, para poder mantenerse en el poder. Por tanto, es muy generalista y no parece muy útil para un estudio específico de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición que se manifiestan en el presidencialismo.

recibirán aproximadamente una determinada cantidad de oficinas de manera proporcional a su participación legislativa en la coalición.

Ambas teorías sugieren diferentes centros de coordinación para el intercambio de oficinas y, a su vez, exigen considerar cuáles son los actores que intervienen en esta definición. En este sentido, existen cuatro actores principales: el presidente, el partido del presidente, los partidos aliados y los partidos de oposición.

En esta investigación se considera necesario establecer la equidad, no como la diferencia entre aquello que los partidos obtienen y lo que deben obtener, sino la proporción de la cartera ministerial real Gamsoniana que permita conocer las carteras ministeriales que le corresponderían recibir.

La segunda variable relevante en el modelo es la **afinidad ideológica que existe entre el presidente y un partido determinado con peso legislativo**. Mientras exista mayor afinidad ideológica con el presidente existe mayor probabilidad que un partido con peso legislativo sea miembro de la coalición política ejecutiva<sup>100</sup>.

La tercera variable es la **proximidad de las elecciones**, otro factor a tener en cuenta al momento de decidir la permanencia en la coalición. Cuando éstas se acercan, los partidos son menos propensos a permanecer en la coalición política ejecutiva, los incentivos para permanecer disminuyen y el precio que el presidente tiene que pagar aumenta. Esto se debe a que se trata del final de la presidencia y es el momento en el que los partidos orientan sus esfuerzos principalmente a la obtención de ganancias electorales, haciendo que su comportamiento responda a la búsqueda del voto de los actores. A diferencia de lo que sucede al inicio del mandato presidencial, momento en el que los partidos están preocupados fundamentalmente por la política y la posibilidad de utilizar los recursos del Estado para fines partidistas.

A raíz de esta situación, las ganancias electorales son un fuerte incentivo para que los partidos se retiren de la coalición, y se incrementa el precio que el presidente tiene que pagar para mantener los socios en la coalición. Frente a esta situación, es posible una crisis cuando mantener a los partidos en la coalición sea más costoso que la cantidad máxima disponible. Sobre todo, considerando la

---

<sup>100</sup> Altman, Op. Cit. p. 84-86

posibilidad de que el presidente no pueda satisfacer simultáneamente a todos los jugadores. Una vez que las demandas de los partidos superen los pagos disponibles, el presidente sabe que la coalición debe ser reestructurada, lo que generalmente significa pérdida de miembros<sup>101</sup>.

En cuanto a la finalización de las coaliciones políticas ejecutivas o gobiernos de coalición, se considera necesario estudiar aquellas variables que para algunos teóricos inscriptos en el estudio de las coaliciones en el parlamentarismo no aparecen como más significativas, pero que sí cobran relevancia en el presidencialismo. En primer lugar, se trata de reconocer la implicancia que tiene en los partidos miembros de la coalición política el **efecto inercial** de haber sido miembro de la coalición con anterioridad. El hecho de que uno de los socios siga siendo parte de una coalición política ejecutiva no puede ser sólo explicado por el tipo de acuerdo con el presidente sobre la distribución de la cartera, sino por el efecto de inercia que es más fuerte que la imparcialidad del acuerdo<sup>102</sup>.

Otra variable relevante es la **reelección del presidente**, ya que en este caso el presidente no es directamente *accountable* ante el electorado por su gestión de gobierno. “Esta situación alienta las actitudes de independencia del presidente en el ejercicio del cargo que, sin necesidad de atender las demandas sociales o cumplir sus propias promesas electorales, no se ve obligado a ser receptivo ante las demandas de sus votantes ni de los grupos que apoyaron su candidatura”<sup>103</sup>. Por su parte, la **no reelección** abre la lucha por la jefatura de los partidos y por la sucesión presidencial, moviendo el sistema hacia una constante inestabilidad. Por eso, en estos casos no resulta extraño el abandono y la continua deserción de apoyos partidistas a la política presidencial, e incluso la generación de desconfianza y tensiones entre el presidente y los candidatos a la nominación presidencial por el propio partido gobernante.

Todo esto se agudiza cuando el presidente siente que el futuro candidato a presidente de su partido no representa bien sus preferencias personales, o se constituye en una alternativa real a su liderazgo dentro del partido. Esta situación favorece también el desacuerdo sobre cuestiones políticas importantes que

---

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 17

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 113

<sup>103</sup> Garrido, Op. Cit. p. 58



conducen indefectiblemente a la parálisis gubernamental, la pérdida de perfil de las presidencias en la fase final del mandato, y profundas divisiones en la élite de gobierno, y puede llevar incluso a una división del partido.

El principio de no reelección impide la posibilidad de gobernar durante períodos más o menos extensos, como los de ciertos primeros ministros en los sistemas parlamentarios, a los mandatarios exitosos. En cualquier caso, esta discontinuidad de las élites encierra delicados riesgos para la calidad y estabilidad de la democracia<sup>104</sup>.

La **popularidad del presidente** es otro factor importante en la decisión de un partido de mantenerse o no en la coalición. Una de las características del presidencialismo es que el presidente tiene libertad a la hora armar su gabinete y no depende de la confianza mutua del legislativo, conjugado con el papel de principal formador de la coalición, hace que el resto de los partidos, al momento de integrarse a la coalición, pasen a compartir los resultados que obtenga en su gestión. Es decir, que se encuentran en la difícil situación de compartir sus éxitos, a la vez que son co-responsables de los fracasos en su gestión. Esta situación se agrava ante el final del mandato de un presidente que no puede acceder a la reelección.

De esta manera, cuando un presidente es impopular muchos de los futuros candidatos presidenciales y sus partidos o fracciones dentro del partido presidencial se distancian de la gestión del jefe del ejecutivo, creando lo que los americanos llaman el síndrome del “pato cojo o *lame duck*”.

Por último, se agrega a este conjunto de variables señaladas por Altman otras que se consideran relevantes por su valor para explicar el mantenimiento y finalización de la coalición. Las mismas hacen referencia a la influencia en la decisión de mantenerse o alejarse de alguno de sus miembros cuando existe **asimetría en el seno de la coalición** o bien el **resultado de la negociación de uno de sus miembros resulta adverso** y, en consecuencia, deriva en la decisión de retirarse. Finalmente, se trata de reconocer en qué medida el **tipo de coalición** afecta en su duración y supervivencia.

Pero el análisis indicado hasta aquí estaría incompleto sino se identifican las consecuencias políticas en términos de eficacia legislativa que se derivan de su

---

<sup>104</sup> *Ídem*

desempeño. Para ello, se analiza la eficacia en términos de producción legislativa de los distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas que se manifiestan en el presidencialismo. Es decir, que se trata de poner en valor, para cada uno de los tipos de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición posibles, los aportes que hacen a la eficacia en la producción de políticas públicas obtenidas en un marco de legalidad y de una cooperación ejecutivo-legislativa, tan difícil de alcanzar en este tipo de democracias.



## **CAPITULO II**

### **TIPOS DE GABINETES DE COALICION EN EL PRESIDENCIALISMO**

---

Tanto en el parlamentarismo como el presidencialismo los gabinetes contribuyen al sostenimiento de la relación entre el ejecutivo y el legislativo, convirtiéndose en el enlace crítico para lograr el acercamiento de los partidos al gobierno, permitiendo que éstos puedan cristalizar las preferencias por las cuales fueron elegidos. De esta manera, la diferencia sustancial entre ambos sistemas de gobierno en relación a la integración de los gabinetes, se encuentra en los incentivos que ofrece cada uno de ellos para que el Jefe de Gobierno o Presidente integren su gabinete y, en consecuencia, puedan desplegar el proceso de producción de políticas.

En los sistemas parlamentarios, los partidos legislativos desempeñan un papel directo en la representación de intereses y en la formulación de políticas a través del control que ejercen sobre la supervivencia del Ejecutivo. Mientras que en los sistemas presidenciales el Presidente o Jefe del Ejecutivo no depende del legislativo para su supervivencia y posee autonomía en el nombramiento y destitución de los ministros del gabinete, por tanto, es más débil la relación entre ejecutivo y legislativo de lo que se puede observar en el parlamentarismo. Salvo en el caso que decida emplear una estrategia puramente legislativa para lograr la aprobación de leyes que le aseguren el logro de sus objetivos políticos en lugar de una estrategia extra-legislativa (a través del uso de decretos y otros poderes unilaterales). En la primera opción está implícita la necesaria consideración de los partidos que integran el legislativo; en tanto que en la segunda los roles de estos últimos están relativamente más limitados dado que el presidente adopta la estrategia de actuar por la vía del decreto.

La fusión o separación constitucional de los poderes ejecutivo y legislativo, en conjunto con los poderes autónomos de los ejecutivos, reflejan la diferencia principal entre ambos regímenes de gobierno en relación a la integración de gabinetes, y en consecuencia, en la producción de políticas. Sin embargo, en ambos regímenes la producción de política sigue siendo una función de los ejecutivos para

alcanzar sus objetivos políticos. “Los ministros del gabinete sirven para dos propósitos en todas partes, en mayor o menor grado, ayudan a aumentar el apoyo a las propuestas legislativas que se encuentran dentro del ámbito de su cartera, y también supervisan los departamentos gubernamentales a través de los cuales implementan la legislación. En este sentido, los ejecutivos nombran a los ministros que creen que mejor cumplen sus objetivos en términos de propuesta y ejecución de la legislación, teniendo en cuenta las limitaciones existentes. Así, en cualquier sistema político, las preferencias de los ejecutivos en relación con la composición del gabinete reflejan (1) sus preferencias políticas sobre los resultados, y (2) la medida de su necesidad de negociar con otros actores para obtener esos resultados, incluidos los miembros de su propio partido”<sup>105</sup>.

En este marco, la estrategia de integración de los gabinetes en el sistema presidencial difiere de aquella que pueda plantearse en el parlamentarismo debido a la autonomía que posee el presidente para poner en práctica sus objetivos políticos (focalidad presidencial). En consecuencia, es posible reconocer una mayor variedad de gabinetes que aquella que pueda manifestarse en el parlamentarismo, siendo las principales fuentes de esta variación el partidismo y congruencia que los mismos muestran en cada uno de estos sistemas de gobierno

En esta dirección, el estudio de Amorin Neto y Samuels permite reconocer las diferencias en el patrón de formación de gabinetes en ambos regímenes a partir del análisis del comportamiento de los índices de partidismo y congruencia de gabinetes<sup>106</sup> (Ver Tabla 1) realizado en 437 gabinetes de 57 países, entre los que se encuentran 245 Monarquías Parlamentarias, 92 Repúblicas Semipresidenciales y

<sup>105</sup> Amorín Neto y Samuels, Op. Cit. p. 11

<sup>106</sup> A continuación se señala el significado de cada uno de ellos:

- **Pp**: El índice de ministros partidistas (**Pp**) recoge el porcentaje de ministros con afiliación partidista.

- **Cg. Índice de Congruencia Gabinete-Partidos**: es una medida de la proporcionalidad gamsoniana de los gabinetes que se basa en el índice de desproporcionalidad de Rose, cambiando los escaños y votos por ministerios y escaños respectivamente. El índice varía entre 0 (nula congruencia entre recompensas ministeriales y escaños legislativos) y 1 (correspondencia perfecta entre cuota en el gabinete y cuota de escaños en la coalición). La fórmula es la siguiente:

$$Cg = 1 - 1/2 S (|Si - Mi|)$$

i=1

donde

**Mi** es el porcentaje de ministerios que recibe el partido **i** cuando es formado el gabinete;

**Si** es el porcentaje de escaños legislativos que controla el partido **i** del total de escaños que suman los partidos miembros del gabinete cuando éste es formado.

106 Repúblicas Presidenciales; y, a partir del que se afirma que existen gabinetes menos partidistas y con una mayor variación en la congruencia de sus gabinetes en el presidencialismo.

Los partidos sólo consideran la posibilidad de unirse al gobierno cuando advierten su imposibilidad de traducir su participación con influencia en la política real y, en consecuencia, advierten su limitada capacidad para traducir las preferencias políticas por las cuales fueron elegidos. En cambio, en el parlamentarismo los primeros ministros con frecuencia conforman gabinetes totalmente partidistas y con una mayor congruencia debido a la dependencia que mantienen los partidos legislativos para su supervivencia y éxito<sup>107</sup>.

**Tabla 1. Porcentaje promedio de ministros no partidistas e índice de congruencia por tipo de régimen. Año 2010**

<b>Tipo de Régimen</b>	<b>Porcentaje de ministros no partidistas</b>	<b>Índice de Congruencia Gabinete-Partido (Cg)</b>
Parlamentario	2,47	0,883
Semipresidencialismo	7,21	0,882
Presidencialismo	20, 87	0,718

Fuente: Amorin Neto y Samuels

Los casos de Argentina y Chile para el período bajo estudio reflejan un comportamiento similar al esperado para los gabinetes que se forman en el presidencialismo. En la Tabla 2 se puede observar el comportamiento de los mismos índices señalados anteriormente durante el período bajo estudio.

En el caso de Argentina, el comportamiento de los índices varía en cada presidencia, pero en general refleja una tendencia al escaso partidismo y congruencia de sus gabinetes resaltada por el presidencialismo. En el gobierno de Menem (1° y 2° Mandato) se evidencia una débil presencia de otros partidos distintos al Partido Justicialista (PJ) y una fuerte tendencia a la incorporación de tecnócratas y representantes de los distintos sectores interesados en los efectos de

---

<sup>107</sup> *Íbidem*, p. 16-17.

sus políticas públicas, particularmente las referidas a la reforma estructural económica llevada adelante durante este período.

Durante el gobierno de De la Rúa, la única coalición política ejecutiva de partidos que se conformó en la Argentina, se manifiesta un bajo nivel de partidismo y congruencia en el gabinete. En la instancia posterior a la dimisión de De la Rúa, los presidentes que lo sucedieron muestran un mayor grado de partidismo y congruencia reflejando la fuerte presencia del partido opositor en el ejercicio del gobierno (PJ). En el gobierno de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner, el índice de partidismo expresa la alta participación de partidarios del PJ en el gabinete. En idéntica dirección, el índice de congruencia que se ubica por debajo del valor 1 refleja la congruencia perfecta entre partidos del legislativo y miembros del gabinete dado por la integración de partidarios pertenecientes al PJ.

En definitiva, sólo la presidencia de Fernández de Kirchner evidencia una congruencia superior a la manifestada en el período de gobierno de Menem incorporando partidarios del PJ en el gabinete.

**Tabla 2. Congruencia y partidismo en los gabinetes de Argentina y Chile. (1990-2010)**

<b>PRESIDENCIAS</b>	<b>Índice de partidismo del gabinete (Pp)</b>	<b>Índice de Congruencia Gabinete-partidos (Cg)</b>
<b>ARGENTINA</b>		
Carlos Menem (PJ)	0,719	0,74
Carlos Menem (PJ)	0,778	0,70
Fernando De la Rúa (Alianza)	0,704	0,63
Ramón Puerta (PJ)	1,000	0,71
Adolfo Rodríguez Saá (PJ)	1,000	0,69
Eduardo Camaño (PJ)	1,000	0,77
Eduardo Duhalde (PJ)	0,824	0,78
Néstor Kirchner (PJ)	0,895	0,76
Cristina Fernández de Kirchner (PJ)	0,826	0,72
<b>CHILE</b>		
Patricio Aylwin Azocar (PDC)	1,000	0,96
Eduardo Frei Ruiz Tagle (PDC)	0,974	0,76
Ricardo Lagos Escobar (PS)	1,000	0,92
Michelle Bachelet Jeria (PS)	0,955	0,75

Fuente: Elaboración propia

Mientras que en el caso de Chile el comportamiento de los índices refleja la presencia de gabinetes partidistas y congruentes, de manera similar a lo esperado bajo el parlamentarismo durante todo el período bajo análisis. Esta situación refuerza la afirmación de Neto y Samuels referida a la importancia del grado de partidismo y congruencia que se presenta en el presidencialismo. Es decir, que a diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo, en el presidencialismo las coaliciones políticas ejecutivas no solamente deben atender a su dimensionamiento numérico, sino más bien al grado de partidismo y congruencia que se alcanza en el momento de su formación.

### **1. Escenarios políticos para la formación de coaliciones políticas ejecutivas en Argentina y Chile (1990-2010)**

El papel del presidente como único e indispensable formador de las coaliciones políticas ejecutivas obliga a centrar el análisis en su capacidad para generar cooperación con el legislativo y, en consecuencia, reconocer su estrategia para lograr sus objetivos políticos en un marco legal. La tensión entre legislativo y ejecutivo es una característica de las democracias presidenciales que no se observa en las democracias parlamentarias, dado que el legislativo es el que elige al Jefe de gobierno y al gabinete los que, a su vez, deben mantener su confianza para evitar su remoción o disolución por el parlamento. En cambio, en el presidencialismo es posible que en esta relación legislativo-ejecutiva se presenten tensiones que lleguen hasta provocar la inmovilización del gobierno. De allí la importancia de reconocer el poder del presidente para afrontar su gobierno y su estrategia política para concretar su programa de gobierno.

En este escenario institucional se puede asistir a la presencia de un presidente fuerte que prescinde del legislativo (Gobierno Unificado y Gobierno Minoritario y de Cohabitación) o bien de un presidente débil que debe recurrir a diversas estrategias que le permitan mantener el equilibrio de poderes y concretar su programa de gobierno (Gobierno Dividido Minoritario).

El Cuadro 6 refleja el escenario político para cada una de las presidencias de los países bajo estudio durante el período 1990-2010. En el caso de Argentina,



se observa que en las presidencias de Menem (1° y 2°), De la Rúa y Fernández de Kirchner los presidentes se encontraban bajo un escenario de Gobierno Dividido Minoritario, situación que generó las condiciones propicias para la formación de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición que adoptaron distintos tipos según la clasificación de Altman. Del mismo modo, en el caso de Chile la existencia de un Gobierno Minoritario Dividido pone de manifiesto que para las cuatro presidencias es posible identificar coaliciones políticas ejecutivas que responden al tipo de las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición estructurada.

En general, los presidentes latinoamericanos por razones constitucionales e históricas son los principales responsables de la toma de decisiones en sus sistemas políticos. Y tienen el control sobre el aparato burocrático del Poder Ejecutivo, de allí que la asignación de puestos en el gabinete es un recurso importante a disposición de ellos para el cumplimiento de sus objetivos presidenciales. En este sentido, se resalta que “la formación de gabinetes de coalición promueve una cierta convergencia entre las preferencias del ejecutivo y del legislativo y facilita la cooperación entre ambos en situaciones de presidencias minoritarias”<sup>108</sup>.

A su vez, en las democracias presidenciales esta situación presenta una importante multiplicidad de manifestaciones en función a los distintos diseños institucionales que pueden observarse. “La autonomía del presidente para efectuar los nombramientos ministeriales, y los diversos grados de vinculación/afinidad y el apoyo parlamentario o el crédito político que pueden atraer gabinetes alternativos están en la base de estas distintas expresiones”<sup>109</sup>.

Pero como se señalara anteriormente, para la concreción de los objetivos políticos, el presidente necesita de la cooperación del legislativo. Por ello es tan importante reconocer la correlación de fuerzas que existe entre ambos. Aún cuando constitucionalmente se otorguen poderes legislativos al presidente, siempre resulta necesario atender a esta circunstancia cuando el ejercicio de esta función debe realizarse en un escenario de debilidad política frente a un legislativo que no es afín (Gobierno Dividido).

---

<sup>108</sup> Garrido, Op. Cit. p. 42

<sup>109</sup> *Ibídem*, p. 45

**Cuadro 6. Tipos de escenarios políticos para cada presidente de Argentina y Chile (1990-2010)<sup>110</sup>**

<b>País</b>	<b>Presidente</b>	<b>Tipo de escenario político del Presidente</b>
<b>ARGENTINA</b>	Carlos Menem (PJ)	Gobierno Dividido Minoritario
	Carlos Menem (PJ)	Gobierno Dividido Minoritario
	Fernando De la Rúa (Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación)	Gobierno Dividido Minoritario
	Ramón Puerta (PJ)	Período de acefalía presidencial por renuncia. Reemplazo por miembros del Senado de la Nación.
	Adolfo Rodríguez Saá (PJ)	
	Eduardo Camaño (PJ)	
	Eduardo Duhalde (PJ)	Gobierno Unificado
	Néstor Kirchner (PJ) <sup>111</sup>	
	Cristina Fernández de Kirchner (PJ)	
<b>CHILE</b>	Patricio Aylwin Azocar (PDC)	Gobierno Dividido Minoritario
	Eduardo Frei Ruiz Tagle (PDC)	
	Ricardo Lagos Escobar (PS)	
	Michelle Bachelet Jeria (PS)	

Fuente: Elaboración propia

En tal sentido, resulta necesario conocer cómo los presidentes usan sus poderes de nombramiento cuando están afectados sus poderes legislativos<sup>112</sup>. “En

<sup>110</sup> En virtud de tratarse de presidentes no elegidos por el voto popular, no forman parte del estudio las presidencias de Ramón Puerta (PJ), Adolfo Rodríguez Saá (PJ), Eduardo Camaño (PJ) y Eduardo Duhalde (PJ). Las mismas se sucedieron durante un período de vacío institucional provocado por la dimisión del presidente Fernando De la Rúa en el año 2001.

<sup>111</sup> Bajo la presidencia de Néstor Kirchner no se considera la existencia de una coalición política ejecutiva o gabinete de coalición debido a que en la presente investigación no se incorpora el estudio del faccionalismo interno de los partidos. En general, cada partido es tomado como una unidad por lo que se interpretan a los gabinetes de coalición unipartidista como una coalición en sentido estricto, aunque los partidos puedan funcionar informalmente como una coalición de facciones. Un gabinete de coalición unipartidista, por definición, no es una coalición en los estudios comparados.

<sup>112</sup> En esta última situación, el presidente sólo logra superar su debilidad utilizando otros recursos extraordinarios (dictar la emergencia, dictar decretos de emergencia, entre otros) o bien con la formación de gobiernos de coalición. Los poderes que le confiere la constitución al presidente (legislativo y no legislativo) y el nivel de apoyo partidista en la legislatura (Pyne y otros, 2006: 95-96). El poder *legislativo* hace referencia a las facultades que la Constitución otorga a los presidentes para intervenir en el proceso de aprobación de las leyes que sustentan las acciones de gobierno. Entre ellos se distinguen los poderes presidenciales legislativos de carácter reactivo y proactivo. Los poderes legislativos de reacción se definen como facultades que el ejecutivo tiene para revertir una acción de la asamblea. Una expresión de esto es el veto presidencial. Mientras que un poder legislativo de acción se define como las competencias que permiten a los ejecutivos llevar adelante

un Estado democrático la ejecución de cualquier programa de gobierno debe llevarse a cabo de acuerdo con el Estado de Derecho. Y para tener fuerza de ley un programa presidencial debe ser aprobado por el Poder Legislativo. Aunque los presidentes siempre pueden realizar acciones sin pasar por el proceso legislativo, los aspectos centrales de sus propuestas de política deben ser considerados y pueden ser controlados por la legislatura. A menudo, estos últimos tienen opiniones diferentes a las del presidente, y, dependiendo de la temperatura de las aguas políticas, esto puede conducir a un ejecutivo en un conflicto insalvable con el legislativo”<sup>113</sup>.

Debido a que en el presidencialismo el ejecutivo y el legislativo son instituciones separadas en la distribución del poder, los presidentes deben negociar con los actores legislativos para llevar a cabo sus programas. De allí que el mayor desafío para un gobierno presidencial es obtener la cooperación de los actores legislativos para el programa del Jefe del Ejecutivo. Frente a esta situación, una de las estrategias utilizadas es la incorporación de legisladores al gabinete. “El hecho de que los legisladores de América Latina tienen la opción de servir en el gobierno sin perder sus asientos aumenta el atractivo de los puestos del gabinete a la clase política, y hace que los nombramientos del gabinete sean más eficaces como medio para que los presidentes obtengan el apoyo del Congreso. El control de los puestos directivos es así una herramienta poderosa para los presidentes y los políticos para reunir los medios políticos y la influencia en América Latina. Por un lado, está el presidente en busca de apoyo político y el control sobre el aparato burocrático y por

---

iniciativas legislativas propias. La facultad de dictar decretos otorgado a muchos presidentes de América Latina es el mejor ejemplo del poder legislativo proactivo. Entre los poderes *no legislativos* se encuentran las facultades del presidente con respecto a la conformación y destitución del gabinete. “Una vez que un presidente decide nombrar o destituir a un ministro, nada se puede hacer para revertirlo, mientras que una decisión presidencial de utilizar sus poderes legislativos siempre puede ser anulada por la asamblea. Por otra parte, cuando los presidentes se enfrentan a una oposición mayoritaria que no coopera, su último refugio es siempre el control sobre el poder ejecutivo garantizado por los poderes citados. En virtud de una circunstancia de estancamiento de sus poderes legislativos, el nombramiento es el factor que en última instancia distingue a un presidente de un jefe de Estado ceremonial”, Amorín Neto (1998), págs. 7-8.

El poder partidario dentro de la legislatura “se refiere al respaldo partidista con el que pueda contar el presidente en la esfera legislativa y depende tanto de la participación del partido o coalición gobernante en el Congreso como de su disciplina, es decir la medida en la cual los legisladores se inclinan por votar en bloque y de acuerdo con las instrucciones de sus dirigentes.”, Payne y otros (2006), pág. 96.

<sup>113</sup> Amorín Neto, Op. Cit. p. 17

el otro, actores legislativos y sociales que demandan recursos de patrocinio e influencia política. Esta es la materia prima de la que están hechos los gabinetes.

La decisión entre una aplicación basada en ley o decreto de los objetivos de la política conduce directamente a una receta clara de qué tipo de gabinete debe construir el presidente: si ha decidido buscar en su mayoría las leyes, entonces debería crear un gabinete partidista para consolidar el apoyo del legislador, y si ha decidido buscar en su mayoría decretos (y, especialmente, si el legislador puede revocar los decretos con dificultad), puede optar por un gabinete con extrapartidarios, tecnócratas u otros que no ayudan a crear apoyo en la legislatura, pero que tienen otro propósito, como, por ejemplo, traer la experiencia política en el gabinete”<sup>114</sup>.

Sin embargo, los presidentes tienen una gran variedad de objetivos políticos y es posible asumir que para cada uno de ellos puede fijar patrones de selección ministerial diferentes. Es decir, que se podría esperar que los gabinetes presidenciales sean políticamente heterogéneos en cuanto a sus patrones de selección ministerial. Además, “la ausencia de toma de decisiones colectivas en los gabinetes presidenciales también favorece esta heterogeneidad. Los presidentes suelen conceder a los ministros la autonomía dentro de la jurisdicción política de sus carteras para reducir al mínimo los conflictos dentro del gabinete y maximizar su control sobre cada ministro individual. Lo contrario se aplica a los regímenes parlamentarios: la colegialidad en la toma de decisión del gabinete impone un cierto grado de simpatía en la selección de los ministros y los socios de la coalición”<sup>115</sup>.

En suma, la composición general de un gabinete refleja la mezcla de estrategias en la formulación de políticas elegidas por el presidente para alcanzar sus metas múltiples, y de allí se derivan los diversos tipos de gabinetes que pueden presentarse. Si decide actuar mediante leyes optará seguramente por conformar un gabinete más partidario, mientras que si decide actuar más por la vía de los decretos buscará conformar un gabinete menos partidario.

“La parcialidad de un gabinete depende de si existe un acuerdo entre el presidente y uno o más de los partidos y los criterios aplicados para seleccionar los

---

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 21

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 22

ministros del gabinete. Los acuerdos tienen dos componentes: la composición de los resultados del gobierno en los acuerdos negociados por el presidente y los líderes del partido, y que esos acuerdos sean aceptados públicamente por ellos.

Estos acuerdos pueden asumir tres formas en cuanto al número de los partidos: (1) el presidente no puede entrar en acuerdo con los partidos, (2) el presidente puede llegar a un acuerdo con su propio partido, (3) el presidente puede entrar en acuerdos con más de un partido. En cuanto a la segunda variable, hay tres criterios de selección a nivel ministerial: partidista, no partidista, y un criterio mixto”<sup>116</sup>.

## 2. Tipos de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición en Argentina y Chile (1990-2010)

La formación de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición se manifiestan tanto en el parlamentarismo como en el presidencialismo. Sin embargo, en el presidencialismo la dinámica de formación y su morfología es más variada y compleja de aquella que puede advertirse en el parlamentarismo. Principalmente en

---

<sup>116</sup> En base a estos supuestos, Amorin Neto construye las diferentes tipologías de gabinetes de coalición con el propósito de identificar en los gabinetes sus diferentes patrones de responsabilidad política en función del grado de cooperación que exista entre el presidente y los partidos políticos. Para ello utiliza tres índices:

**Cg. Índice de Congruencia Gabinete-Partidos:** es una medida de la proporcionalidad gamsoniana de los gabinetes que se basa en el índice de desproporcionalidad de Rose, cambiando los escaños y votos por ministerios y escaños respectivamente. El índice varía entre 0 (nula congruencia entre recompensas ministeriales y escaños legislativos) y 1 (correspondencia perfecta entre cuota en el gabinete y cuota de escaños en la coalición). La fórmula es la siguiente:

$$Cg = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^S (Si - Mi)$$

donde

**Mi** es el porcentaje de ministerios que recibe el partido **i** cuando es formado el gabinete;

**Si** es el porcentaje de escaños legislativos que controla el partido **i** del total de escaños que suman los partidos miembros del gabinete cuando éste es formado.

**Dp. Índice de Dispersión Partidista del Poder Ministerial:** es una aplicación del índice Laakso-Taagepera para el cálculo del número efectivo de partidos (**N**) al contexto de los gabinetes. Según este índice

$$N = 1 / \sum_{i=1}^S xi$$

donde

**xi** es el porcentaje de escaños de cada uno de los **i** partidos.

En este índice **xi** es el porcentaje de ministerios de cada uno de los **i** partidos.

El índice es:

$$N = P^2 / \sum_{i=1}^S Pi^2$$

donde

**Pi** representa el número (más que la cuota fraccional) de escaños o votos para los **i** partidos y **P** es el número total de escaños o votos válidos.

**Pp:** El índice de ministros partidistas (**Pp**) recoge el porcentaje de ministros con afiliación partidista.

razón de tratarse de marcos institucionales distintos y, por tanto, propiciar diferentes escenarios para las mismas. Pero además es importante reconocer que los factores que influyen en su integración no se limitan a los habituales referidos a su tamaño y/o fragmentación sino que hay que considerar “la forma en que los presidentes distribuyen las carteras entre partidarios o no partidarios (partidismo) y el grado en que esa distribución se corresponde proporcionalmente a la contribución de los actores en apoyo de la coalición de los presidentes (congruencia)”<sup>117</sup>.

En este sentido, Amorin Neto<sup>118</sup> aporta una clasificación de los gabinetes de coalición que se compone de cuatro tipos básicos (excluyendo las fórmulas de gobierno presidencial unipartidista): gabinetes de coalición estructurada, gabinetes de coalición laxa, gabinetes de cooptación y gabinetes no partidistas. En los apartados siguientes se analizan los tipos de gabinetes de coalición que se establecieron en los mandatos presidenciales de Argentina y Chile durante el período 1990-2010.

## **2.1. Gabinete de coalición estructurada (tight coalition cabinets)**

Este gabinete se integra sólo con políticos del partido del presidente y de aquellos con los cuales haya realizado un acuerdo. Por lo tanto, refleja un compromiso presidencial de buscar una aplicación preponderantemente legal de sus objetivos políticos.

Este tipo de gabinete de coalición puede asimilarse a los presentes en las democracias parlamentarias. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el parlamentarismo, en el presidencialismo, el presidente posee autonomía en la designación de los miembros del gabinete y no existe voto de confianza. Por tanto, los partidos en un gabinete de coalición estructurada tienen menos recursos para limitar el jefe del Ejecutivo que sus colegas parlamentarios. “Sin embargo, la responsabilidad política de un gabinete de coalición presidencial se define por una relación estrecha entre el presidente y el gabinete de los partidos, y un proceso descentralizado de toma de decisiones dentro de la rama ejecutiva”<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Amorín Neto y Samuels, Op. Cit. p. 18

<sup>118</sup> *Ibídem*, p. 11

<sup>119</sup> *Ibídem*, p. 46

Desde el punto de vista del presidente, este tipo de gabinete presenta ventajas y desventajas. Entre las primeras, resalta su valor para contribuir a conseguir apoyo legislativo suficiente del gobierno para concretar su programa de gobierno, lo que permite contar con el compromiso de los partidos en la agenda ejecutiva. Para los partidos, su principal ventaja es que les permite contar con una importante influencia política y de control sobre los cargos políticos. Entre las desventajas, es posible señalar que el presidente será el único responsable de los resultados de su acción ejecutiva quedando en un segundo plano y con un importante grado de invisibilidad de los socios de la coalición; además, se puede politizar excesivamente la burocracia generando poca presencia de la experiencia administrativa y puede inducir a la parálisis de decisiones.

Este tipo de gabinete de coalición puede aumentar las ganancias de la cooperación mutua entre el ejecutivo y los actores legislativos cuando exista una amplia delegación a los socios de la coalición. Si esta situación está acompañada de la presencia de una coalición mayoritaria es posible observar que el programa del presidente no encuentre obstáculos para ser aprobado por la legislatura<sup>120</sup>.

En el caso de Chile se observa la existencia de este tipo de gabinete de coalición (Ver Tabla 3) durante todo el período bajo análisis. El mismo comprende las distintas presidencias desempeñadas por la coalición de partidos de centroizquierda “Concertación de Partidos por la Democracia”<sup>121</sup>.

Es el poder de los presidentes y su relación con el legislativo una de las variables que influye en su decisión de conformar coaliciones y, en particular, en función de éste el tipo de gabinete que lo acompañará en su gestión como instrumento para concretar sus objetivos políticos, que no siempre pueden ser

---

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 47

<sup>121</sup> La Concertación de Partidos por la Democracia (conocida también como Concertación) es una coalición de partidos políticos de centroizquierda que gobernó Chile desde el 11 de marzo de 1990 hasta el 11 de marzo de 2010. Nacida el 2 de enero de 1988 como Concertación de Partidos por el No, aglutinó a los principales sectores de la oposición a la dictadura de Augusto Pinochet, a quien derrotó en el Plebiscito nacional del 5 de octubre de 1988. Logró triunfar en todas las elecciones desde 1989 hasta la municipal de 2008, cuando la oposición obtuvo un mayor número de alcaldes. En la elección del 2009, perdió la presidencia de la República, dando paso al gobierno de la Coalición por el Cambio encabezado por Sebastián Piñera, elegido presidente de Chile para el período 2010-2014. Entre los partidos que la integran se encuentran los siguientes: Demócrata Cristiano (DC), Por la Democracia (PPD), Radical Social Demócrata (PRSD) y Socialista (PS). A éstos, originalmente, se sumaban el Partido Democrático de Izquierda (PDI), el MAPU Obrero Campesino, el Partido Liberal y otros movimientos civiles de los años 1980, los que actualmente han desaparecido o se encuentran fusionados en otros partidos.

alcanzados por la vía administrativa. Es decir, que detrás de cada elección de gabinete es posible identificar la estrategia presidencial elegida para cumplir con sus objetivos políticos durante su mandato. Por tanto, resulta de suma importancia identificar esa situación cuando asume su mandato y el margen de acción con el que cuenta.

En este sentido, diversos autores ubican a Chile en el presidencialismo más fuerte de la región, plasmado en su constitución, en términos de poderes de veto, competencia para actuar por decreto y áreas de iniciativa exclusiva del ejecutivo en materia de legislación. Además, posee “otras prerrogativas constitucionales y legales que, si se consideran en conjunto con éstas, en realidad otorgan al presidente mucho más poder legislativo, que determina una rama ejecutiva poderosa, y transforma al presidente en el legislador más importante del país. Este poder no está limitado al proceso legislativo en sí, sino que también se extiende a la designación<sup>122</sup> de algunos parlamentarios y al nombramiento de otras autoridades, lo cual amplía la influencia del ejecutivo. A ello se suma la visibilidad del presidente, la importancia de la tradición del gobierno presidencial, y el papel del cargo presidencial como símbolo de la nación y la fuente de poder presidencial más importante<sup>123</sup>.

Este fuerte presidencialismo está acompañado por una fragmentación del sistema de partidos y un sistema electoral binominal establecido al amparo de la Constitución de 1980<sup>124</sup> que creó fuertes incentivos para consolidar el sistema de

---

<sup>122</sup> “Además de los treinta y ocho integrantes electos del senado, hay también nueve senadores designados. El presidente nombra a dos, que deben ser un exrector de universidad y un exministro de estado. La Suprema Corte nombra a tres. El Consejo de Seguridad Nacional designa cuatro senadores, que deben ser un excomandante del Ejército, otro de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un exgeneral Director de Carabineros, que hayan desempeñado el cargo por al menos dos años (artículo 70, Constitución Política de la República de Chile, 1980)” Siavelis, Peter (2004): “*Sistema electoral, desintegración de Coaliciones y Democracia en Chile: ¿el fin de la concertación?* Revista de Ciencia Política, Volumen XXIV, N° 1. Págs. 58-80. Department of political science, Wake Forest University.

<sup>123</sup> *Ibídem*, p. 111

<sup>124</sup> “Durante el período de transición democrática, los militares, en la Constitución de 1980 aprobada en un plebiscito nacional, establecen un marco institucional para una democracia limitada caracterizada por el dominio del poder ejecutivo. Y si bien las reformas constitucionales de 1989 y 1991 limitaron algunas de las competencias otorgadas al presidente en 1980, la presidencia chilena continúa siendo una de las más poderosas de América Latina y del mundo, con amplias facultades para controlar el proceso legislativo. Además de la creación de un ejecutivo fuerte, las autoridades militares también buscaron diseñar un sistema electoral que aspirase a transformar de manera fundamental el complicado sistema multipartidista chileno. A fin de reducir la fragmentación del sistema partidario, se introdujo una fórmula electoral con circunscripciones binominales, que eligen



partidos en el marco de dos bloques partidistas<sup>125</sup>. Este escenario hace propicia la conformación de coaliciones no institucionalizadas que no siempre resultan ser mayoritarias. Sin embargo, en la búsqueda de mayoría se conforman **coaliciones gobernantes mayoritarias**<sup>126</sup> que posibiliten contar con un presidente elegido al menos por una mayoría absoluta del voto popular y, a la vez, controlar al menos una mayoría absoluta de asientos en el Congreso. En consecuencia, dadas las características del sistema chileno de partidos -pluripartidismo o multipartidismo polarizado, según la fórmula consagrada por Sartori-, la conformación de gobiernos mayoritarios implica conformación de gobiernos coalicionales no monocolors.

En términos de la eficacia de una gestión gubernamental y el logro de un grado de gobernabilidad por sobre un cierto umbral crítico, se requiere adicionalmente que una coalición gubernamental mayoritaria ya formada pueda mantenerse como tal durante un período de tiempo importante. Estas dos cuestiones centrales para el desempeño del sistema político democrático en Chile son de difícil resolución en razón de la naturaleza del sistema de partidos.

Es así que en Chile es posible observar la existencia de gobiernos mayoritarios desde una perspectiva sociopolítica y no institucional. Esta situación de bipartidismo electoral y multipartidismo real provoca dificultades de ingreso a la contienda electoral de una tercera fuerza. A su vez, esto genera una situación perversa en el interior de la coalición ya que los principales rivales para el presidente son los candidatos presidenciales potenciales de la misma. Esto provoca un escenario de inestabilidad de la coalición durante su funcionamiento, situación que se ve reforzada con el mandato fijo y preestablecido del presidente y que la existencia de compensaciones a los socios sólo estén destinadas a sus cúpulas<sup>127</sup>.

---

dos representantes cada una. Luego de sucesivas elecciones legislativas ha quedado claro que el sistema electoral ha forzado a los partidos políticos a negociar pactos muy elaborados para asegurar representación a los socios de la coalición. El sistema de partidos sigue constituido por cuatro y cinco partidos principales” *Ibidem*, p. 204

<sup>125</sup> Payne, M; Zovatto, D; Carrillo Flórez y Zavala, A. (2006): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Washington D.C. Pág 115.

<sup>126</sup> Flisfich, Ángel (1990): “Parlamentarismo, Presidencialismo y Coaliciones Gubernamentales.” en *Cambio de régimen político*, Ed. Oscar Godoy. Santiago, Universidad Católica de Chile.

<sup>127</sup> Garretón, M; Jorge Lanzaro, (2001): *La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy. En publicación: Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. CLACSO. Pág. 198.

Otra cuestión importante es que la relación entre el presidente y los partidos sólo puede darse en el marco de subordinación o de oposición, con lo que el presidencialismo se torna abstracto. La ausencia de mecanismos institucionales impide la existencia de espacios de discusión, y por ello, en general puede observarse en el período bajo análisis la recurrencia a soluciones informales para abordar los conflictos.

En este sentido, los presidentes han generado estrategias políticas que derivan de acuerdos forzosos entre gobierno y oposición, en muchos casos, con poca incidencia en el legislativo que debió aprobar estos acuerdos. “Respecto de los acuerdos forzosos entre gobierno y oposición –dado el poder de veto que ésta detenta–, se conformó una estrategia denominada ‘democracia de los consensos’. Se trataba, sobre todo en el primer período democrático, de negociaciones celebradas por el gobierno con la oposición política o militar o con algún sector social como los empresarios y trabajadores, eventualmente saltándose incluso a los propios partidos de la Concertación, que debían aceptarlas como hechos consumados. Muchas veces, tales negociaciones adquirieron la forma de acuerdos extraparlamentarios que luego se hacían llegar al Congreso como proyectos de ley. En algunos casos, como la reforma tributaria o laboral, el Parlamento no tenía otra alternativa que aprobar tales proyectos, relativamente ‘amarrados’. Otras veces algunos partidos de la coalición gubernamental rechazaron esas iniciativas, como en el caso de proyectos relativos a los derechos humanos”<sup>128</sup>. En general, en todas estas situaciones el Congreso no ejercía su verdadera función de debate y de elaboración legislativa.

“Otra fórmula de la llamada ‘democracia de consenso’ ha sido la conformación de las **Comisiones Nacionales**. Así, en ciertas áreas decisivas o sensibles, donde era necesario un debate o un consenso –ya fuera porque no existía una política clara al respecto o porque era necesario legitimar una cierta política más allá de los ámbitos parlamentarios– se generaron instancias constituidas por personalidades provenientes del estado, el poder legislativo, la clase política y la sociedad civil para proponer políticas. Ello ha ocurrido en campos como los derechos humanos, pobreza, educación, ética pública, nuevas tecnologías, la

---

<sup>128</sup> *Ibídem*, p. 197

cuestión indígena, etcétera. Estas instancias han servido, en general y con excepciones, más para descomprimir una determinada situación conflictiva que para llegar a acuerdos que tengan consecuencias normativas y prácticas. Ello debido, precisamente, a la ausencia de una efectiva inserción vinculante, ya sea en el aparato del estado o ante el Congreso”<sup>129</sup>.

En la práctica, su utilidad estuvo dada por la posibilidad que ofrecía para superar conflictos o resolver asuntos puntuales, en una situación donde la mayoría gubernamental se ve imposibilitada de hacer valer dicha mayoría en el Congreso sin que ello se expresara en cambios institucionales efectivos<sup>130</sup>.

En síntesis, los presidentes si bien poseen un poder fuerte, en muchas oportunidades se encuentran debilitados en su relación con el legislativo. Frente a ello, han optado por utilizar diversas estrategias políticas informales sustitutivas de mecanismos institucionales que permitan subsanar esta situación, que fundamentalmente están orientadas a contribuir al logro de sus objetivos políticos y disminuir las posibilidades de estancamiento o inmovilidad institucional, que en algunas ocasiones pueden generar escenarios propicios para la interrupción del mandato presidencial o golpes de estado militares.

Entre esas estrategias políticas, la conformación de los gabinetes aparece como una de las posibilidades para superar el estancamiento que provoca la débil relación con el legislativo. Y dadas las características institucionales en las cuales se presentan las coaliciones políticas, es posible observar que los presidentes chilenos del período bajo estudio se inclinaron por conformar **gabinetes de coalición estructurada** (*tight coalition cabinets*) que les permitieran alcanzar sus objetivos políticos y sustentar la continuidad de la coalición.

---

<sup>129</sup> *Ídem*

<sup>130</sup> *Ídem*

**Cuadro 7. Presidencias de Chile con gabinetes de coalición estructurada<sup>131</sup>**

<b>Presidente</b>	<b>Período</b>	<b>Partidos</b>	<b>% de Votos</b>
<b>PATRICIO AYLWIN AZOCAR (PDC)</b>	11/03/1990 11/03/1994	Concertación de partidos por la democracia	55,17
<b>EDUARDO FREI RUIZ TAGLE (PDC)</b>	11/03/1994 11/03/2000	Concertación de partidos por la democracia	57,98
<b>RICARDO LAGOS ESCOBAR (PS)</b>	11/03/2000 11/03/2006	Concertación de partidos por la democracia	51,31
<b>MICHELLE BACHELET JERIA (PS)</b>	11/03/2006 11/03/2010	Concertación de partidos por la democracia	53,50

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Electoral de Chile

El armado de los gabinetes aparece como instancia de una importante complejidad durante las distintas presidencias analizadas. Esta tarea presidencial está sometida a una fuerte negociación de los partidos que integran la coalición para mantener el cuoteo de los mismos. En cada una de las presidencias analizadas esta tensión adquiere distintas formas e intensidad conforme la legitimidad popular con la cual lleguen los presidentes. Es posible advertir que cuanto mayor sea esta base mayor libertad de acción en esta materia puede percibirse en la conformación de gabinetes.

Si bien los partidos políticos hacen público su propósito de dejar en libertad a los presidentes para armar su equipo, en algunos períodos su influencia ha sido más fuerte que en otros.

**Patricio Aylwin (1990-1994)**, que asume su mandato con una amplia mayoría (55,2 %), cuenta para la conformación de su gabinete con una gran libertad otorgada por los partidos de la coalición. “Así, en el gobierno de Aylwin se recurrió

---

<sup>131</sup> La duración del mandato de los presidentes de Chile es diferente durante el período bajo estudio. La Constitución de 1980, en su texto original, fijó un período de ocho años sin posibilidad de reelección inmediata, pero la reforma constitucional de 1989 estableció un primer período presidencial transicional de cuatro años (1990-1994) y una vuelta al mandato de ocho años, manteniendo en ambas situaciones la prohibición de reelección para el siguiente período. Luego, la reforma constitucional de 1994 redujo la duración del mandato presidencial de ocho a seis años, sin reelección inmediata. Mientras que en la reforma del año 2005 el mandato presidencial se estableció con una duración de 4 años y sin posibilidad de reelección para el período siguiente.

al llamado ‘**partido transversal**’, consistente en que el presidente ejerce sus funciones constituyendo equipos informales de autoridades y funcionarios que él ha nominado, tanto en los niveles más altos como en otros ámbitos, pertenecientes a los diversos partidos de la coalición”<sup>132</sup>.

En su gabinete se rodeó mayoritariamente -casi el 50 %- de hombres de su partido, la Democracia Cristiana; las mujeres ocuparon sólo un lugar en el Servicio Nacional de la Mujer.

Durante el gobierno de **Eduardo Frei (1994-2000)**, la tendencia inicial fue hacia un gobierno multipartidario, mucho más al estilo del “cuoteo” informal. El equipo de conducción estaba formado por dirigentes de los partidos que constituían la coalición, pero donde el liderazgo no tenía soporte institucional (Ministro del Interior como Jefe de Gabinete), lo que generaba un problema insoluble si éste era ejercido por un partido minoritario de la coalición. Frente al fracaso de esta fórmula, se optó por el predominio del partido mayoritario, que era el partido del presidente, operando a través del “círculo de hierro” en torno a la presidencia, en el que participaban ministros de algunos de los otros partidos. Finalmente, el fracaso de este tipo de conducción hizo volver las cosas a un simple presidencialismo clásico, pero carente de conducción política<sup>133</sup>.

Para Eduardo Frei fue más complicado. Trece días después de ganar en primera vuelta anunció la mayoría de su equipo, pero quedaron pendientes los titulares de Agricultura, Educación y de la Comisión Nacional de Energía que fueron nombrados casi diez meses más tarde. Además, algunas deserciones de postulantes a los cargos ministeriales de la cartera de Educación y Economía desajustaron la asignación de cuotas partidarias en el gabinete a los partidos de la coalición. El espacio para las mujeres aumentó a tres carteras y la más importante fue en Justicia.

**Ricardo Lagos (2000-2006)** obtiene la presidencia con un estrecho margen en relación al segundo candidato derechista Joaquín Lavín, siendo el primer ganador de una segunda vuelta en la historia electoral chilena. Ricardo Lagos aplicó

---

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 198

<sup>133</sup> *Ídem*

un diseño de cuotas partidarias y fue más rápido en la toma de decisiones. Desde antes de ser electo mantuvo reuniones con los socios de la Concertación para delinear su gabinete contemplando un cuoteo equilibrado para los partidos de la coalición. El salto de la presencia femenina fue notorio, llegando cerca del 30 % de los ministerios, con cinco representantes.

**Michelle Bachelet (2006-2010)** ganó las dos vueltas electorales con holgura y logró derrotar a Alianza por Chile y a su candidato, Sebastián Piñera, con mayor facilidad que Ricardo Lagos sobre Joaquín Lavín. Bachelet se convirtió en la primera mujer en la historia del país en ocupar el máximo cargo gubernamental y la cuarta de la Concertación de Partidos por la Democracia, de un total de 20 años en el poder hasta 2010.

En la conformación de su gabinete los nuevos ministerios fueron ocupados por figuras con poco peso político y fuerte compromiso. En algunos casos recurrió a integrar miembros que estaban fuera de la Concertación. Esto significó que estuvo menos sensible al cuoteo de partidos de la Concertación que su antecesor Ricardo Lagos. A su vez, en su gabinete incorporó un 50 % de mujeres tal como lo había anticipado durante su campaña.

## **2.2. Gabinete de coalición laxa (loose coalition cabinets)**

La integración de este gabinete se basa en la utilización del criterio mixto para la selección ministerial, y es la opción de un presidente que logra acuerdos de coalición con dos o más partidos. Detrás de este gabinete hay una estrategia presidencial para alcanzar sus objetivos políticos basada en leyes, en menor grado que aquella que sustenta a un gabinete de coalición estructurado pero en un grado mayor que para un gabinete de cooptación. También existe una estrecha relación entre los presidentes y los partidos pero en un grado menor que en un gabinete de coalición estructurado y en un grado mayor que en un gabinete de cooptación<sup>134</sup>.

En definitiva, este gabinete se compone de un grupo de ministros con afiliaciones partidistas que representan, en el seno del ejecutivo, los intereses de las fuerzas políticas a las cuales pertenecen, y otro sector, compuesto por políticos

---

<sup>134</sup> Amorín Neto, Op. Cit. p. 47-48

partidistas cooptados por el presidente sin el aval de sus partidos. Estos suelen ser los ministros extraparlamentarios (representantes de poderosas organizaciones civiles, empresariales y sindicales o tecnócratas) o por ambos. En los países con partidos débiles o indisciplinados una coalición de este tipo puede ser la alternativa escogida para gobernar<sup>135</sup>.

En las presidencias de Argentina<sup>136</sup> de Carlos Menem (1º y 2º) y Cristina Fernández de Kirchner (Ver Tabla 3) se encuentran **gabinetes de coalición laxa** (*loose coalition cabinets*) cuya singularidad es la concurrencia de ministros partidarios y extrapartidarios al gabinete. En estos últimos, la característica significativa la constituye la incorporación de independientes, representantes de los sectores beneficiados por el programa político impulsado por los presidentes y tecnócratas.

Los presidentes mencionados optan por la formación de coaliciones políticas ejecutivas laxas como una estrategia para sustentar políticas de cambio estructural. Este es caso del primer gobierno de Carlos Menem, quien opta por desatender las alianzas históricas de su partido y generar una nueva base con actores pocos afines a los principios justicialistas. Algo similar sucede con la presidencia de Fernández de Kirchner, en la cual se advierte la continuidad del programa político iniciado en el 2003 por el presidente Néstor Kirchner orientado a favorecer a los sectores desestimados hasta su llegada por su partido.

En ambos casos, los presidentes comparten su origen partidario en el Partido Justicialista (PJ) y en la conformación de sus gabinetes no están ausentes las disputas del poder partidario que rodearon esta circunstancia. Además, sus gabinetes surgen como instrumentos facilitadores de la implementación de políticas estructurales planteadas sobre la base de construcción de coaliciones con actores económicos, sociales y políticos ajenos al PJ o que, aún siendo partidarios históricos, no eran afines al momento de la conformación del gabinete.

**Carlos Menem (1989-1995)** asume su primera presidencia en un contexto político y económico desfavorable: reclamo social para castigar a los militares e

---

<sup>135</sup> Garrido, Op. Cit. p. 47

<sup>136</sup> En virtud de tratarse de presidentes no elegidos por el voto popular, no forman parte del estudio las presidencias de Ramón Puerta (PJ), Adolfo Rodríguez Saá (PJ), Eduardo Camaño (PJ) y Eduardo Duhalde (PJ). Las mismas se sucedieron durante un período de vacío institucional provocado por la dimisión del presidente Fernando De la Rúa en el año 2001.

hiperinflación. Por esta razón, para llevar adelante su programa de reformas estructurales económicas debe “enfrentar la necesidad imperiosa de conformar una coalición de gobierno, redefiniendo su relación con las bases electorales que lo habían catapultado, lo que involucraba redefinir en particular su relación con el Partido Justicialista. Este proceso estuvo signado por las dificultades habituales que se presentan en la traducción de una coalición electoral en coalición de gobierno. Pero reforzado por las circunstancias particulares del PJ y la naturaleza de los nuevos aliados que en su mayoría no tenían ninguna vinculación con el partido. Sumado a esto, aparece una ‘escasísima disposición de recursos institucionales y financieros en el sector público como para poner en marcha y sostener reformas tan ambiciosas como las que el gobierno se propuso emprender, con la convicción de que ellas constituían la única salida viable de la hiperinflación’<sup>137</sup>.

Es así que el lanzamiento de las reformas de mercado en 1989 obligó al gobierno de Menem a tomar distancia de su coalición electoral y en particular de su partido, con la finalidad de armar una base de apoyo más consistente en relación al rumbo adoptado. Esto derivó en la organización de una coalición que permitiera obtener logros inmediatos y de esta manera, crear lazos de confianza entre su gobierno y sus bases de apoyo (viejas y nuevas).

**Cuadro 8. Presidencias de Argentina con gabinetes de coalición laxa**

<b>Presidente</b>	<b>Período</b>	<b>Partido</b>	<b>% votos</b>
<b>CARLOS MENEM</b>	08/07/1989 08/07/1995	Partido Justicialista (Frente Justicialista Popular)	47,49
<b>CARLOS MENEM</b>	08/07/1995 10/12/1999	Partido Justicialista	44,90
<b>CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER</b>	10/12/2007 10/12/2011	Partido Justicialista (Frente para la Victoria)	45,29

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de Argentina

<sup>137</sup> *Ibíd.*, p. 54



Un hito en su primer gobierno fue haber logrado la reforma de la Constitución Nacional con una clara intención de alcanzar su reelección, a la que accedió en el año 1995. A través de esta acción, contó con un recurso para dar continuidad y cristalizar el cuadro de fuerte concentración de poder en manos del jefe del ejecutivo que había caracterizado al inestable presidencialismo argentino.

**Carlos Menem (1995-1999)** renueva su mandato en virtud de la vigencia de la Constitución de 1994, reforzando así el carácter fuerte del presidencialismo argentino. Su segunda presidencia “sin embargo, no pudo beneficiarse de esta confirmación de su posición institucional y política. Estuvo signada por la re-emergencia de los problemas internos en el PJ y por déficits institucionales que dificultaron o directamente frenaron el avance de las reformas estructurales, y terminaron por gestar un nuevo cuadro de falta de eficacia y dinamismo gubernamental”<sup>138</sup>.

Una de las acciones significativas de su segundo mandato fue la implementación de una segunda Reforma del Estado que con magros resultados se puso en marcha a comienzos de 1996. Sus principales acciones estuvieron orientadas a realizar un ajuste del personal de la administración nacional, reducción del número de reparticiones y organismos, y rediseño del aparato administrativo nacional.

Pero el aspecto más importante de esta Reforma lo constituyó el fuerte avance sobre las provincias. “A partir de 1995 el gobierno nacional impulsó la privatización de los bancos provinciales, cuyos problemas se originaban, en gran medida, en la costumbre de ofertar sobretasas para captar fondos destinados a financiar los abultados déficits de las gobernaciones. Impulsó también la privatización de las empresas de servicios provinciales –que hasta entonces habían logrado evadir el celo rematador–, promoviendo al mismo tiempo la firma de convenios con el BID y el Banco Mundial que permitieran a las provincias modernizar el sector público a cambio de reducir el déficit. Esas presiones, claro, tendrían efectos no deseados para la convivencia entre el presidente y los gobernadores, muy poco oportunos en el momento en que, anticipadamente, se

---

<sup>138</sup> *Ibídem*, p. 63

iniciaba la competencia por la sucesión del liderazgo en el peronismo y por la candidatura a la presidencia de 1999”<sup>139</sup>.

Esta situación significó la generación de un clima de tensión entre el presidente y los gobernadores, en particular con el gobernador de la provincia de Buenos Aires<sup>140</sup> Eduardo Duhalde. Su expectable posición para ocupar la presidencia lo llevó a liderar una suerte de “levantamiento” de los gobernadores peronistas contra el presidente en defensa del federalismo durante la Convención Constituyente, y relanzó su estrategia para formar un polo *anti-menemista* en el PJ, inmediatamente después de las elecciones de 1995<sup>141</sup>.

Pero Duhalde encontró obstáculos para lograr su reconocimiento como candidato oficial, ya que el presidente promovía su re-reelección y la candidatura de otras figuras (Ramón Ortega y Carlos Reutemann), utilizando el poder y los recursos del gobierno nacional para evitar que los gobernadores, los sindicatos y otros factores de poder interno se alinearan con su adversario.

Hasta mediados de 1998 Menem había logrado su objetivo, aunque al precio de postergar o ceder en muchos de sus planes de gobierno<sup>142</sup>. Sumado a ello, tampoco lograba convencer a la coalición menemista que gozaba de los beneficios de las reformas de mercado que nuevamente colocaban al Estado como garante de sus beneficios, y cualquier cambio ponía en peligro esta situación.

En este panorama político, los dos mandatos de Menem reflejan en sus gabinetes las características señaladas para los gabinetes de coalición laxa. En relación al gabinete conformado en su primer mandato, se puede observar una marcada presencia de representantes de los aliados nuevos con los cuales se llevaron adelante las reformas estructurales económicas. Mientras que en su segundo mandato, se sostiene esta misma estrategia con el firme propósito de sostener el poder obtenido y lanzarse a una re-reelección. Sin duda que al tratarse de gabinetes de coalición laxa, cuyo criterio de selección ministerial es mixto, es posible advertir que en su gran mayoría fueron integrados con representantes del mundo empresario, tecnócratas y algunos partidarios provenientes del PJ.

---

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 74

<sup>140</sup> Distrito electoral decisivo por su cantidad de habitantes.

<sup>141</sup> *Ídem*

<sup>142</sup> *Ídem*

En el 2006 Néstor Kirchner, en ejercicio de la presidencia, emprendió la construcción político-electoral que le garantizará la continuidad en el poder. Para ello presentó la Concertación Plural, una organización política con límites intencionalmente difusos que pretendía contener al peronismo, a los sectores progresistas y a los radicales, con la finalidad de construir una base de apoyo con miras a las elecciones presidenciales de 2007 en las que apostaba a la continuidad, aunque no dejaba claro si existía intención de reelección o de continuidad con otro dirigente.

**Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)**, quien había obtenido un amplio triunfo en las legislativas de 2005, ante la confirmación de que el presidente no buscaría la reelección, se presentó como candidata a las elecciones presidenciales por el Frente para la Victoria acompañada por un radical, Julio Cobos, dando fuertes señales de la transversalidad que venía sosteniendo Néstor Kirchner. Cristina Fernández fue elegida en el 2007 con el 45 % de los votos, asumiendo la Presidencia de la República en la primera vuelta electoral.

De esta manera se manifiesta la continuidad del *modelo kirchnerista*, y en esa dirección, Cristina Fernández de Kirchner decidió continuar con los integrantes del gabinete que estuvieron durante los cuatro años acompañando a su esposo; sólo realizó cambios en algunas carteras ministeriales, como la de economía, un área sensible donde asumió quien hasta ese momento había ejercido la titularidad del Banco Provincia de Buenos Aires, Martín Loustau. También integra a Graciela Ocaña, proveniente del partido Argentina por una República de Iguales (ARI), al Ministerio de Salud.

### **2.3. Gabinete de cooptación (de otros partidos)**

La integración del **gabinete de cooptación (de otros partidos)** es la opción de un presidente que no alcanza a lograr un acuerdo con los partidos, y en consecuencia, no utiliza los criterios de selección partidista o mixta de los ministros en la formación de su gabinete. Es decir, que la presencia de políticos de partidos en el gabinete del presidente no es vinculante, surge como resultado de acuerdos privados entre ellos y el presidente. Por esta razón se aplica el término cooptación.

En este tipo de gabinete la estrategia política del presidente es el uso de todas las prerrogativas constitucionales para actuar unilateralmente, por lo tanto, prescinde del legislativo. En los casos que las cuestiones a tratar exigen el sustento legal, el presidente mantiene el contacto con los partidos, pero sobre una base *ad hoc*, de acuerdo a la cuestión de la que se trate. Sin embargo, siempre se mantiene su discreción en el manejo del poder ejecutivo<sup>143</sup>. En esta tipología de gabinete se encuentra el conformado bajo la presidencia de **Fernando De la Rúa (1999-2001)**.

**Cuadro 9. Presidencia de Argentina con gabinete de cooptación**

Presidente	Período	Partido	% Votos
<b>FERNANDO DE LA RUA</b>	10/12/1999 20/12/2001	Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación	48,37

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio del Interior de Argentina

La única experiencia argentina de un gobierno de coalición de partidos que tiene su origen en la instancia electoral es la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (UCR y FREPASO). Este pacto electoral de partidos presenta como candidato presidencial a Fernando de la Rúa, quien asume en primera vuelta en el año 1999.

Luego de la reelección de Carlos Menem en 1995, se manifiesta una fuerte presión social hacia los partidos de la oposición, quienes entendían que para enfrentar al gobierno con éxito era necesario conformar una amplia coalición. Para que esto fuera posible, los dos principales partidos de oposición, la UCR y el FREPASO<sup>144</sup>, debían solucionar problemas internos.

Por un lado, el Comité Nacional del radicalismo, vencidas las últimas resistencias de Fernando de la Rúa y de Alfonsín, aprobó un documento que avalaba la constitución de ‘Un amplio frente político, económico y social’, convocaba a los

<sup>143</sup> Amorín Neto, Op. Cit. p. 48

<sup>144</sup> A fines de 1996, el FREPASO se transformó en una confederación de partidos formada por el Frente Grande, el Socialismo Democrático (PSD), el Socialismo Popular (PSP), la Democracia Cristiana (PDC), el Partido Intransigente (PI) y Nuevo Espacio, fuerza que un año antes habían creado los radicales Carlos Raimundi y Dante Caputo.

distritos para que aplicaran esa ‘política general’ en sus respectivas jurisdicciones y le otorgaba mandato al organismo ejecutivo para iniciar los contactos. Mientras que el FREPASO impuso condiciones para que esta coalición sea de dimensión nacional, las listas debían integrarse con la fórmula ‘uno por uno’, es decir, un candidato por cada fuerza. También debía respetar el liderazgo de Álvarez y Meijide en las nóminas de Capital Federal y Buenos Aires y establecer un acuerdo legislativo para después de octubre. En cuanto a las elecciones presidenciales, la fórmula debería surgir de internas abiertas. Las negociaciones terminaron de destrabarse cuando Alfonsín renunció al primer puesto de la lista de candidatos a diputados nacionales por Buenos Aires a favor de Fernández Meijide<sup>145</sup>.

La Alianza nació como un espacio político constituido por las fuerzas políticas y sociales opositoras al llamado menemismo que entendían que debían unirse para generar una alternativa de gobierno como respuesta a la necesidad de cambio que planteaba en ese momento la sociedad.

La UCR postulaba como precandidato presidencial al radical Fernando De la Rúa, mientras que el FREPASO tenía como precandidata a la presidencia a Fernández Meijide. De esta manera, en noviembre de 1998, ambos compitieron por el primer lugar en la fórmula presidencial que enfrentaría al resto de los partidos en 1999, resultando ganador el radical Fernando de la Rúa. Sin embargo, en la práctica la coalición ponía en evidencia que la relación entre los socios seguía dinámicas de acuerdos y enfrentamientos bastante informales y complejos determinados tanto por las divisiones que atravesaban a cada uno de los dos conjuntos como por las divergencias y antagonismos existentes entre los líderes.

La Alianza derrotó a Duhalde (PJ) en las elecciones presidenciales de 1999 obteniendo el 48,37 % de los votos. La estrechez del margen de maniobra del gobierno estuvo determinada por los propios resultados electorales y por la distribución de los espacios institucionales. La Alianza superó holgadamente al PJ en la carrera presidencial y le arrebató la mayoría que tenía en la Cámara de Diputados. Pero el Senado no cambió su composición, y el cuadro a nivel provincial era francamente desfavorable para la coalición de gobierno. En definitiva, la

---

<sup>145</sup>Novaro, M; Jorge Lanzaro, (2001): *Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)*. En publicación: *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. CLACSO. Pág. 82-89.

Alianza tendría que lidiar con una fuerza de oposición que seguía siendo potente a pesar de la derrota, capaz de frenar o al menos de condicionar fuertemente las políticas de reforma que requirieran aprobación parlamentaria y el consenso de las provincias: algo muy distinto de lo que sucedió con Menem en 1989.

De allí que una de las primeras cuestiones a resolver fue la conformación del gabinete que acompañaría al presidente, hecho no menor teniendo en cuenta el escenario de conflictos fuera y dentro de la Alianza. Esta situación anticipaba un clima permanente de inestabilidad para la coalición que al final derivará en su ruptura y salida del gobierno en el año 2001 como consecuencia de una fuerte presión social.

Al inicio de la gestión de gobierno el presidente electo evaluaba un nuevo diseño del Poder Ejecutivo con más ministerios y menos secretarías, subsecretarías y direcciones, para reducir costos, eliminar burocracia y funciones innecesarias. En tal sentido, poco antes de que asumiera, la Alianza presentó un proyecto de ley de ministerios. El nuevo diseño contemplaba dos carteras más, Acción Social e Infraestructura y Vivienda, que se sumarían a las ocho existentes. También reducía las secretarías a 13 y se suprimían 59 subsecretarías<sup>146</sup>. El nuevo gabinete del presidente estuvo signado por la presencia mayoritaria de economistas, dos de ellos acreditaban militancia en el radicalismo y uno provenía del cavalismo<sup>147</sup>, pero todos eran respetados e influyentes. En este contexto de pocos radicales y sólo un amigo del presidente (Nicolás Gallo en Infraestructura y Vivienda), el FREPASO obtuvo dos ministerios: Fernández Mejjide en Acción Social, y Alberto Flamarique en Trabajo.

Es síntesis, la composición de este primer gabinete refleja la heterogeneidad de la Alianza, y como consecuencia de ello sus dificultades para funcionar como una unidad articulada. Situación que se reforzó con las limitaciones de la figura

---

<sup>146</sup> *Ibídem*, p. 87

<sup>147</sup> Domingo Cavallo, ministro de economía que implementó el plan económico de la convertibilidad durante la presidencia de Carlos Menem, conformó un partido político denominado Acción por la República con el que se presentó en las siguientes elecciones presidenciales y legislativas, reuniendo entre sus seguidores a los adherentes de la derecha argentina, y adquiriendo peso en el escenario político con un 10 % de votos desplazando a la Unión del Centro Democrático (UCeDé).

presidencial para sintetizar y dinamizar la coalición, así como la irrelevancia de la Jefatura de Gabinete<sup>148</sup>.

## 2.4. Gabinete No Partidario

Si bien este tipo de gabinetes de coalición no se manifiesta en los países bajo estudio durante el período analizado, se considera importante su reconocimiento como uno de los tipos de gabinete de coalición de posible verificación en el presidencialismo. En su conformación subyace la intención clara del presidente de integrar su gabinete de carácter extraparlamentario, suprapartidista y, en ocasiones antipartido, incluso del propio partido del presidente. En consecuencia, se destaca la presencia de tecnócratas, independientes sin vínculos partidarios y colaboradores del presidente<sup>149</sup>.

Por tanto, esta decisión del presidente refleja su clara intención de prescindir del apoyo legislativo en la aprobación de sus objetivos políticos y, en definitiva, llevar adelante su política por una vía diferente. A esta decisión presidencial subyace la existencia de un desacuerdo con los partidos -incluido el propio- y en consecuencia, la decisión de formar un gabinete no partidario<sup>150</sup>.

En América Latina existen algunas experiencias que responden a este tipo de gabinetes de coalición y que pueden reconocerse en el caso del Ecuador. En este país varias presidencias “han llegado incluso a marginar completamente de sus gobiernos a los propios partidos a los que pertenecían, como en los casos de la populista CFP (Concentración de Fuerzas Populares) de Roldós, del derechista PSC (Partido Social-Cristiano) de Febres-Cordero o del PUR (Partido de Unidad Republicano) de Durán Ballén<sup>151</sup>. El porcentaje medio de ministros partidistas (Pp) en Ecuador entre 1979 y 1996 es 0.31”<sup>152</sup>.

En otras ocasiones, este tipo de gabinetes de coalición se presentan en algunas “democracias semi-presidenciales, donde la sustitución de los representantes de los

---

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 88

<sup>149</sup> Garrido, Op. Cit. p. 24

<sup>150</sup> Amorín Neto, Op. Cit. p. 50

<sup>151</sup> Mejía Acosta, Andrés (2000): “Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuadorian Congress (1979-1996).” Paper presentado a la reunión anual de la *Latin American Studies Association* (LASA).

<sup>152</sup> Garrido, Op. Cit. p. 24

partidos por tecnócratas y altos funcionarios o líderes de segunda fila vinculados con el jefe del estado o presidente resulta habitual. Así, las democracias semi-presidenciales dualistas o de doble confianza, donde el presidente tiene una mayor capacidad de intervención en el proceso de nombramiento y destitución de los gobiernos, son el contexto más favorable para estos gobiernos”<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> *Ibídem*, p. 25



Tabla 3. TIPOS DE GABINETES EN ARGENTINA Y CHILE (1990-2010)									
País	Presidente	Período	Partidos representados en el gabinete	Tipo de gabinete	Cg	Dp	Pp	Cuota de escaños (%)	
								Partido presidencial	Coalición
Argentina	Carlos Menem (PJ)	08/07/1989 08/07/1995	PJ-DC-INDEP. (9)	Coalición laxa	0,74	3,356	0,719	50,4 PJ	.-
	Carlos Menem (PJ)	08/07/1995 10/12/1999	PJ-INDEP (4)	Coalición laxa	0,70	3,023	0,778	39,1 PJ	.-
	Fernando de la Rúa (Alianza por el trabajo, la justicia y la educación)	10/12/1999 20/12/2001	UCR-PJ-ACCIÓN PARA LA REPUBLICA	Cooptación	0,63	2,742	0,704	.-	45,7
	Ramón Puerta (PJ)	21/12/2001 22/12/2001	PJ-UCR	Coalición laxa	0,71	2,742	1,000	.-	.-
	Adolfo Rodríguez Saá (PJ)	22/12/2001 30/12/2001	PJ	Unipartidista	0,69	2,742	1,000	.-	.-
	Eduardo Camaño (PJ)	31/12/2001 01/01/2002	PJ	Unipartidista	0,77	2,742	1,000	.-	.-
	Eduardo Duhalde (PJ)	02/01/2002 25/05/2003	PJ-UCR-INDEP (3)	Coalición laxa	0,78	2,580	0,824	.-	.-
	Néstor Kirchner (PJ)	25/05/ 2003 10/12/2007	PJ-INDEP (2)	Unipartidista	0,76	4,863	0,895	52 PJ	.-
	Cristina Fernández de Kirchner (PJ- Frente para la Victoria)	10/12/2007 10/12/2011	PJ-ARI-INDEP (4)	Coalición laxa	0,72	3,562	0,826	46, 8 PJ	.-
Chile	Patricio Aylwin Azocar (PDC)	11/03/1990 11/03/1994	PDC-PR-PS-PPD-PRSD-INDEP (1)	Coalición estructurada	0,96	2,39	1,000	32,5 PDC	60,0
	Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC)	11/03/1994 11/03/2000	PDC-PS-PPD-PRSD-INDEP (1)	Coalición estructurada	0,76	2,02	0,974	30,8 PDC	58,3
	Ricardo Lagos Escobar (PS)	11/03/2000 11/03/2006	PS-PPD-PDC-PRSD-INDEP (2)	Coalición estructurada	0,92	3,28	1,000	9,2 PS	58,3
	Michelle Bachelet Jeria (PS)	11/03/2006 11/03/2010	PS-PDC-PRSD-INDEP (1)	Coalición estructurada	0,75	2,09	0,955	12,5 PS	54,1

Fuente: Elaboración propia

### CAPITULO III

#### ORIGEN DE LAS COALICIONES POLITICAS EJECUTIVAS EN EL PRESIDENCIALISMO

---

El escenario político propicio para la formación de las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición en el presidencialismo es aquel en el cual el presidente se enfrenta a una situación de Gobierno Dividido Minoritario<sup>154</sup>. Esta situación provoca un cierto nivel de inestabilidad y de riesgo de inmovilización institucional que puede derivar en el quiebre del régimen de gobierno. Para contrarrestar esta amenaza latente necesita establecer una relación de cooperación con el legislativo que le permita asegurar la estabilidad del régimen, evitar la inmovilización institucional y, en consecuencia, llevar adelante sus objetivos políticos con un marco legal.

En este contexto, su estrategia puede ser la formación de una coalición política ejecutiva con los partidos legislativos y con otros actores políticos que le permitan obtener legitimidad y apoyo a sus objetivos políticos. De esta manera, a diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo, surge una variedad de coaliciones políticas ejecutivas que pueden ser consideradas según la tipología planteaba por Amorin Neto<sup>155</sup>. Destacando que en cada uno de ellos la figura del presidente siempre resulta indispensable.

La posición de debilitamiento del poder del presidente frente al legislativo y el comportamiento de un conjunto de variables institucionales, señaladas por Altman, configuran un escenario que incentiva la formación de coaliciones políticas ejecutivas bajo el presidencialismo. A este conjunto de variables se agrega una variable nueva (Vicepresidencia), en razón de entender que la misma permite indagar acerca de cómo la propia fórmula presidencial, conformada por un presidente y un vicepresidente, se convierte en un mecanismo de coalición en sí misma. La decisión de incorporar a la fórmula a un vicepresidente suele ser una oportunidad para integrar coaliciones políticas ejecutivas que coadyuven al

---

<sup>154</sup> Ver Capítulo II

<sup>155</sup> Ver Capítulo I y II

presidente a gobernar en un marco de estabilidad institucional que derive en políticas eficaces.

En consecuencia, en los apartados siguientes se analiza el comportamiento de tales variables en los casos bajo estudio durante el período 1990-2010, y su relación con la formación de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición.

## **1. Análisis de los casos a la luz del modelo teórico de Altman**

El modelo teórico de Altman destaca un conjunto de variables que surgen de la propia naturaleza institucional del presidencialismo. Bajo esta premisa, en el presente apartado se analiza, para los casos de Argentina y Chile en el período 1990-2010, el comportamiento de estas variables y su influencia en la formación de coaliciones políticas ejecutivas<sup>156</sup>.

1. Tamaño del contingente del presidente en la legislatura
2. Número efectivo de partidos
3. Grado de eficacia de la oposición
4. Institucionalización del sistema de partidos
5. Poderes presidenciales
6. Tipo de elecciones presidenciales
7. País federal o unitario
8. Polarización ideológica del sistema de partidos
9. Proximidad en el tiempo de las próximas elecciones
10. Popularidad del presidente

### **1.1. Tamaño del contingente del presidente en la legislatura**

Mientras que en las democracias parlamentarias los gobiernos son elegidos indirectamente por el legislativo, en los regímenes presidenciales son los ciudadanos los que eligen directamente tanto al poder ejecutivo como al legislativo.

---

<sup>156</sup> Altman, Op. Cit. p. 12-13

En ambos tipos de regímenes la actividad gubernamental se centra en dos tipos de actividades: administrativas y legales. Es decir que el núcleo del gobierno radica en el poder ejecutivo que debe encontrar no sólo una forma eficiente de tomar decisiones, sino también legal. En consecuencia, como los gobiernos no pueden accionar sólo a través de resoluciones administrativas, y muchas de sus medidas deben tener un rango legal, el ámbito de la legislación adquiere una importancia estratégica para el desarrollo del gobierno<sup>157</sup>.

De esta situación deriva la importancia de lograr una dinámica de cooperación política entre el ejecutivo y el legislativo que permita configurar un escenario de estabilidad institucional y evite la inmovilización del gobierno. En esta tensión permanente de fuerzas se despliega el juego de pesos y contrapesos que caracteriza al presidencialismo. En función de lo que se deriva en cada caso será posible detectar escenarios más propicios para la formación de una coalición política ejecutiva.

Más aún, la dinámica coalicional<sup>158</sup> que se manifiesta en el presidencialismo da cuenta de la importancia del presidente como vertebrador e indispensable formador de la coalición política ejecutiva. Por tanto, conocer el escenario político en el que debe desplegar su gobierno se constituye en una cuestión clave. Una medida del alcance que puede tener dicha cooperación puede ser dimensionada a partir de reconocer la magnitud que posee el partido del presidente en el legislativo tanto para aprobar una legislación por sí mismo como para sostener su veto.

En este sentido, Altman señala que cuanto mayor sea el contingente legislativo del presidente existe una menor probabilidad de formación de la coalición, dado que el presidente se encuentra en condiciones de mantener la estabilidad del régimen de gobierno y llevar adelante sus objetivos en el marco de la ley. Si el presidente se encuentra con mayoría legislativa proporcionada por su partido resulta innecesaria la formación de coaliciones.

En los apartados siguientes esta variable es analizada para cada una de las presidencias de los países mencionados durante el período bajo análisis con la finalidad de identificar dicha influencia.

---

<sup>157</sup> Altman, Op. Cit. p. 2

<sup>158</sup> Ver Capítulo I

❖ ARGENTINA

**Cuadro 10. Porcentaje de Votos por Presidencia**

Presidente	Período	Partidos	% de Votos del presidente	% de Votos diputados del partido del presidente
<b>Carlos Menem</b> (1er. Mandato)	1989 a 1995	Justicialista	47,49	44,68
<b>Carlos Menem</b> (2do. Mandato)	1995-1999	Justicialista	44,90	36,33
<b>Fernando De la Rúa</b>	1999-2001	Alianza	48,37	40,54
<b>Néstor Kirchner</b>	2003-2007	Justicialista	22,24	53,71
<b>Cristina Fernández de Kirchner</b>	2007-2011	Justicialista	45,29	48

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de Argentina

La relación de fuerza entre el ejecutivo y el legislativo adquiere diferentes dimensiones en cada una de las presidencias de Argentina en estudio. Carlos Menem, perteneciente al Partido Frente Justicialista Popular, asume su primer mandato en el año 1989 y llega a la presidencia con el 47,49 % de los votos. Este partido en las elecciones a diputados, en el mismo año, obtiene el 44,68 %, dando cuenta de que la relación de cooperación con el legislativo sería de difícil obtención. Algo similar ocurre en su segundo mandato en el año 1995, cuando llega a la presidencia con el 44,90 % de los sufragios y su partido, en las elecciones a diputados del año 1997 (post reforma constitucional) obtiene el 36,33%.

Fernando de la Rúa en el año 1999 llega a la presidencia por el partido Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación con 48,37 % de los votos. Este mismo partido en las elecciones a diputados del año 1999 obtiene el 40,54 %.

Un dato llamativo es la situación de Néstor Kirchner en el año 2003, quien llega a la presidencia con el Frente para la Victoria, una escisión coyuntural del Partido Justicialista, con el 22,24 %, el que sumado a su adversario, también del Partido Justicialista, alcanza un porcentaje de votos del 53,71%<sup>159</sup>. Esta situación de mayoría legislativa hace innecesaria la formación de una coalición política ejecutiva.

<sup>159</sup> Los datos oficiales sólo indican valores absolutos, en consecuencia se realizó el cálculo porcentual considerando esos valores.

Por último, Cristina Fernández de Kirchner en el año 2007 con el Frente para la Victoria (Partido Justicialista ya unificado), obtiene la presidencia con el 45,29 %. Este mismo partido, en el mismo año, durante las elecciones a diputados obtiene el 48 %.

De la lectura de los valores porcentuales presentados anteriormente, se deduce que durante el período analizado el partido del presidente posee una presencia importante pero no suficiente para alcanzar una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Pero los presidentes, salvo el caso de Néstor Kirchner cuyo acceso a la presidencia se da mediante uno de los porcentajes más bajos del período analizado, asumen sus mandatos con un fuerte apoyo popular. A priori, esto hace suponer que los presidentes acceden a sus mandatos con el poder suficiente para llevar adelante sus programas políticos sin necesidad de formar coaliciones políticas ejecutivas.

Sin embargo, durante las presidencias de Menem (1º y 2º), De la Rúa y Fernández de Kirchner se manifiestan distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas, de acuerdo a lo desarrollado en el capítulo anterior. En estas presidencias, la relación ejecutivo-legislativa resulta debilitada dado que los presidentes no logran obtener la mayoría legislativa con su propio partido para llevar adelante sus objetivos políticos en un marco legal. Salvo el caso de Néstor Kirchner, quien si bien no obtiene el apoyo popular, llega al gobierno con la mayoría legislativa del PJ, situación que lo coloca en una mejor posición que el resto de los presidentes y por tanto, durante su presidencia no resulta necesaria la formación de una coalición política ejecutiva o gobierno de coalición como en el resto de los casos.

Aunque todos los presidentes gozan de un poder legislativo importante para concretar sus objetivos políticos por vía del decreto, se advierte que la decisión presidencial en el gobierno de Menem (1º y 2º), De la Rúa y Fernández de Kirchner es adoptar esta estrategia solo cuando se trata de completar las reformas estructurales económicas y sociales previamente aprobadas por el legislativo.

❖ CHILE

**Cuadro 11. Porcentaje de Votos por Presidencia**

<b>Presidente</b>	<b>Período</b>	<b>Partidos</b>	<b>% de Votos del presidente</b>	<b>% de Votos diputados del partido del presidente</b>
<b>Patricio Aylwin Azocar (PDC)</b>	1990 a 1994	Concertación de Partidos por la Democracia	55,17	55,40 (1993)
<b>Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC)</b>	1994 a 2000	Concertación de Partidos por la Democracia	57,98	50,51 (1997)
<b>Ricardo Lagos Escobar (PS)</b>	2000 a 2006	Concertación de Partidos por la Democracia	51,31	47,90 (2001) 51,76 (2005)
<b>Michelle Bachelet (PS)</b>	2006 a 2010	Concertación de Partidos por la Democracia	53,50	44,35 (2009)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Electoral de Chile

Durante el período bajo estudio, la Concertación de Partidos por la Democracia es el partido que asume la presidencia y mantiene la mayoría en la Cámara de Diputados. Patricio Aylwin Azocar, en el año 1990 llega a la presidencia con el 55,17 %, mientras que su partido obtiene en 1993 el 55,40 % de los votos para ocupar las bancas de diputados.

Eduardo Frei Ruiz Tagle en el año 1994 llega a la presidencia con el 57,98%, y su partido accede a la Cámara de Diputados con el 50,51 % en 1997. Ricardo Lagos Escobar en el año 2000 asume la presidencia con el 51,31 % de los votos y su partido obtiene el 47,90 % en el año 2001, y 51,76 % en 2005 respectivamente, en las elecciones a diputados. Por último, Michelle Bachelet en el año 2006 asume la presidencia con el 53,50 % y su partido obtiene en el año 2009 el 44,35 % en las elecciones a diputados.

Esta situación pone en evidencia que tanto el presidente como los diputados del partido del presidente presentan una fórmula equilibrada entre el ejecutivo y el legislativo. Es decir, que la formación de coaliciones políticas ejecutivas es una consecuencia inmediata de los acuerdos/pactos que sostienen la elección del presidente.

A diferencia de Argentina, en Chile la Concertación es la confluencia de diferentes partidos y su traducción en los gabinetes es una de las primeras medidas que debe adoptar el presidente, lo que supone que la presencia de coaliciones políticas ejecutivas es inevitable.

## **1. 2. Número efectivo de partidos (NEP)<sup>160</sup>**

Una de las cuestiones que surgen frente a la existencia de una situación de minoría del presidente es cómo obtiene el apoyo a su programa de gobierno, sobre todo si se trata de una medida que debe adoptar rango legal y se encuentra inmerso en un sistema multipartidista en el cual ninguno de los partidos obtiene la mayoría (Gobierno Dividido Minoritario).

En consecuencia, reconocer el número de partidos del sistema de partidos permite inferir en qué condiciones se encuentra el presidente (indispensable formador de la coalición) para decidir la formación de coaliciones políticas ejecutivas. Según Altman<sup>161</sup>, cuanto mayor sea el número de partidos mayor será la posibilidad de que el presidente forme una coalición política ejecutiva porque le permite lograr el apoyo legislativo necesario para llevar adelante su programa de gobierno.

Desde esta perspectiva, se analiza a continuación lo sucedido en esta materia durante el período bajo estudio en Argentina y Chile.

### **❖ ARGENTINA**

Como se advierte en el Cuadro 9, los valores que asume el índice NEP para Argentina, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones presidenciales,

---

<sup>160</sup> “El índice del número efectivo de partidos se calcula dividiendo la unidad entre la suma de los cuadrados de los porcentajes de escaños (o porcentaje de votos) obtenidos por los partidos, expresados en decimales (el 20% sería 0,20). Si en la elección participan tres partidos y cada uno recibe una proporción similar del total de votos, el resultado del índice sería cercano a 3. Pero si dos de los tres partidos reciben cerca del 45% de los escaños (o votos) cada uno, y el tercer partido recibe solo el 10%, el resultado sería cercano a 2,4. El índice intenta reflejar que, a pesar de haber tres partidos, el funcionamiento del último sistema se asemeja al bipartidista, mientras que el funcionamiento del primero se acerca más al tripartidismo puro.” (Payne y otros, 2006). Pág. 66

<sup>161</sup> Altman, Op. Cit. p. 13



durante el período analizado reflejan una tendencia de claro aumento, encontrando el índice más alto de 5,65 durante la presidencia de Néstor Kirchner. Esto permite reconocer que el sistema de partidos argentino está dejando su tradicional característica de bipartidismo compuesto por los partidos tradicionales (PJ y UCR) para pasar a configurar un sistema de por lo menos tres partidos. En este esquema se mantienen los partidos tradicionales, y ese tercer lugar es ocupado coyunturalmente por partidos noveles o pequeños que generan expectativas de cambio en el electorado de ese momento.

**Cuadro 12. Número efectivo de partidos en Argentina**  
**Elecciones presidenciales**

<b>Año de elecciones presidenciales</b>	<b>Nº efectivo de partidos<sup>162</sup></b>
<b>1989</b>	3,37
<b>1995</b>	2,74
<b>1999</b>	3,44
<b>2003</b>	5,65
<b>2007</b>	3,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del  
Ministerio del Interior de Argentina

Esta situación pone de manifiesto la presencia de un sistema de partidos compuesto por más de dos partidos: el Partido Justicialista (con todas sus ramificaciones), la Unión Cívica Radical (UCR) y como tercer partido en el año 1999, la Alianza (conformada por la UCR y el FREPASO), y en el año 2003 el ARI, Argentinos por una República de Iguales.

En el año 1989 asoma un primer intento de romper con el bipartidismo (PJ-UCR) con la aparición de la Alianza del Centro conformada por la Unión de Centro Democrática (UCeDé) y el Partido Demócrata Cristiano (PDP) que presentó la candidatura de Alsogaray (UCeDé) - Natale (PDP), y obtuvo el 6,87 % de los votos. Sin embargo, no fue suficiente y en esas elecciones se mantuvo el nivel de presencia de los dos partidos tradicionales.

---

<sup>162</sup> Para el cálculo de este índice se consideraron aquellos partidos que presentaron candidatos a presidentes, por tanto, cada uno de estos partidos fueron contabilizados. Refleja una tendencia a romper con el bipartidismo que caracterizó a la Argentina y que encuentra su manifestación más clara en las elecciones presidenciales de 1999 en las que se presenta y obtiene la presidencia el partido Alianza por la educación y el Trabajo (UCR-FREPASO).

En las elecciones presidenciales de 1995 se disputaba la sucesión de Carlos Menem, con la particularidad de aplicarse por primera vez la nueva Constitución reformada en el año 1994 que establecía la reelección presidencial y el sistema de ballottage. En ese contexto, Carlos Menem obtiene la presidencia sin segunda vuelta electoral y por primera vez, en segundo lugar, aparece una nueva fuerza política, el Frente País Solidario, FREPASO, con la fórmula José Octavio Bordón-Carlos Álvarez, producto de la alianza de los partidos PAIS y Frente Grande. En tercer lugar quedó la Unión Cívica Radical, con el candidato Horacio Massaccesi, siendo la primera elección en la cual la UCR no obtuvo el primer o segundo puesto, quebrándose así el bipartidismo que mantenía con el Partido Justicialista.

En las elecciones presidenciales de 1999 se presenta a la competencia electoral una coalición política que permitía anticipar su alta probabilidad de acceder al cargo presidencial, y de esta manera, romper con el tradicional bipartidismo.

A fines de 1995, cuando Menem intentó encarar una segunda reforma del Estado y reclamó, con ese fin, el traspaso por 18 meses de atribuciones del poder legislativo al ejecutivo, la UCR convergió en la crítica con el FREPASO. Federico Storani de la UCR, y Carlos Auyero del FREPASO, coincidieron en que había llegado el momento de alternar alianzas en el congreso y en el plano electoral. A partir de allí, ambos partidos iniciaron una sucesión de acciones que fueron conformando la Alianza<sup>163</sup>. Tanto la UCR como el FREPASO fueron delineando en su interior las acciones que les permitieran a ambos llegar a la conformación de la Alianza con una frágil identidad propia pero suficiente para convertirse en una nueva fuerza política para participar de la competencia electoral presidencial del año 1999. En este sentido, “el Frente Grande se transformó en una confederación de partidos formada por el Frente Grande, el Socialismo Democrático (PSD), el Socialismo Popular (PSP), la Democracia Cristiana (PDC), el Partido Intransigente (PI) y Nuevo Espacio, fuerza que un año antes habían creado los radicales Carlos Raimundi y Dante Caputo. Mientras que el Comité Nacional del radicalismo,

---

<sup>163</sup> Novaro, Op. Cit. p. 71

vencidas las últimas resistencias de Fernando de la Rúa y de Alfonsín, aprobó un documento que avalaba la constitución de un *amplio frente político, económico y social*, convocaba a los distritos para que aplicaran esa *política general* en sus respectivas jurisdicciones y le otorgaba mandato al organismo ejecutivo para iniciar los contactos”<sup>164</sup>.

En agosto de 1997 nació la Alianza con el planteo de crear una fuerza opositora como una alternativa de gobierno y un plan de acción legislativo común que propugnó la idea de competir en las elecciones legislativas de ese año. En esas elecciones, obtuvo un importante éxito electoral sobre el que se sustentó la posibilidad de acceder a la presidencia en las elecciones del año 1999. Este hecho permitió reforzar la disposición de ambas fuerzas de conformar una alianza y comenzar a generar la identificación de los votantes de cada una de ellas. Pero esto no se consiguió sin la manifestación de los problemas de cohesión e institucionalización que fueron marcando su ciclo de vida y que se tornaron críticos durante la selección de las candidaturas para 1999, la fijación del programa de gobierno y la realización de la campaña electoral<sup>165</sup>.

En las elecciones de 1999, la Alianza se impuso al Justicialismo con el 48,37 % de los votos, en el segundo lugar quedó la coalición peronista y el partido Acción por la República (AR) con algo más del 10 % de los votos, y el resto de las siete fórmulas restantes no alcanzó el 1 % de los votos.

Luego del triunfo electoral comenzaron las dificultades internas para compatibilizar la heterogeneidad de intereses entre los integrantes de la Alianza, característica que conjugada con la poca efectividad de las medidas encaradas confluyeron en la configuración de un escenario de crisis institucional que se puso en evidencia a fines del año 2001 con la renuncia del presidente Fernando De la Rúa.

A partir de su dimisión se genera un período de crisis institucional caracterizado por una sucesión de presidentes (cinco en pocas semanas) que culmina con la asunción de Duhalde hasta las elecciones del año 2003. En ese año, participan en la competencia electoral presidencial la alianza Frente por la Lealtad

---

<sup>164</sup> *Ibídem*, p. 79

<sup>165</sup> *Ibídem*, p. 83

cuyo candidato fue Carlos Menem (24,45 %), la alianza Frente para la Victoria con Néstor Kirchner (22,24 %), la alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento de López Murphy (16,37 %), el Frente Movimiento Popular Unión y Libertad del candidato Rodríguez Saá (14,11 %), Argentina por una República de Iguales (ARI) con Elisa Carrió (14,05 %), y la Unión Cívica Radical cuyo candidato fue Leopoldo Moreau (2,34 %).

En esta oportunidad nadie obtuvo el 45 % de los votos necesarios para ganar la elección en primera vuelta. Menem resultó ganador pero por un margen insuficiente frente a Kirchner. El tercer lugar quedó repartido entre López Murphy, Rodríguez Saá y Carrió, situación que forzó la realización de una segunda vuelta electoral, la cual no se realizó ante la renuncia al ballottage del candidato Carlos Menem. De esta manera, asumió la presidencia Néstor Kirchner con una escasa legitimación de las urnas pero con un importante contingente legislativo de su partido.

En el año 2007 la elección de presidente se realizó en un contexto muy diferente a lo acontecido en años anteriores. En esa elección, la candidata oficialista sería Cristina Fernández de Kirchner, quien se convirtió en la primera presidente de la historia argentina elegida por voluntad popular. Estas elecciones se realizaron en un escenario de aprobación a los resultados obtenidos por el modelo económico, político y social implementado por Kirchner a partir de 2003. A partir de este respaldo social, la candidatura de la Fernández de Kirchner fue sustentada como el aseguramiento a la continuidad del modelo socioeconómico iniciado por su esposo. La elección realizada en año 2007 colocó a la Alianza Frente para la Victoria con el 44,92 %, a la Confederación Coalición Cívica con el 22,95 % y a la Alianza Concertación UNA con el 16,88 % de los votos.

De esta manera, Cristina Fernández de Kirchner gana la elección presidencial sin ballottage y con una diferencia de 22 % con la segunda fuerza política nacional. El rasgo significativo de esta elección fue que las dos primeras fuerzas políticas estaban encabezadas por candidatas mujeres, y el resto de los partidos que presentaron candidatos se disputaron el 15 % restante del electorado.

Por primera vez en la historia argentina la primera magistratura era ocupada por una mujer, electa directamente por la ciudadanía para ese cargo y respaldada

contundentemente por los resultados electorales, con una diferencia porcentual significativa respecto a la segunda fuerza política.

Tal como se muestra en el Cuadro 10, si se consideran los valores que asume el índice NEP en elecciones legislativas la tendencia no se modifica, dado que los mismos se encuentran cercanos a 3. Por tanto, se refuerza la afirmación anterior que refiere a la presencia de un sistema de partidos de por lo menos 3 partidos, con el salto significativo que se mantiene durante la presidencia de Kirchner de 5,32.

**Cuadro 13. Número efectivo de partidos en Argentina**  
**Elecciones legislativas**

<b>Año de elecciones legislativas</b>	<b>Nº efectivo de partidos</b>
<b>1989</b>	2,726
<b>1991</b>	2,965
<b>1993</b>	2,730
<b>1995</b>	2,825
<b>1997</b>	3,292
<b>1999</b>	2,576
<b>2001</b>	2,838
<b>2003</b>	3,915
<b>2005</b>	5,321
<b>2007</b>	2,965
<b>2009</b>	4,035

Fuente: Elaboración propia en base a datos del  
Ministerio del Interior de Argentina

## ❖ CHILE

Los valores que asume este índice para Chile en el período bajo análisis ponen en evidencia un sistema de partidos conformados por dos fuerzas principales: la Concertación de Partidos por la Democracia y la Alianza por Chile, ambas coaliciones de partidos o formaciones políticas<sup>166</sup>. Esta dinámica de competencia

<sup>166</sup> “Los partidos que pueden considerarse importantes dentro de la Concertación de centro-izquierda son el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Socialista (PS). Dentro de la alianza de centro-derecha, la Unión Democrática Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) también pueden considerarse importantes. Cada uno de estos partidos tiene su propia plataforma, su propio electorado y sus propios intereses partidarios particulares: una realidad con frecuencia oscurecida por la aparente unidad, tanto de la Concertación como de la alianza de centro-derecha. Varios partidos más pequeños también influyen sobre las decisiones de la coalición y presentan candidatos al Congreso Nacional en una de las dos listas más grandes. En el caso de la Concertación, también se ha tenido en cuenta para puestos ministeriales a los representantes de los partidos más pequeños”, Siavelis (2000). Pág 224.

bipolar es una de las cuestiones que se reforzó durante la transición chilena a la democracia con un marco político y jurídico que, a su vez, otorgó al presidente los poderes partidarios necesarios para alcanzar con éxito las metas legislativas. “En el plebiscito de 1988 las hondas divisiones de los partidos chilenos que revistaban en la oposición democrática durante el gobierno autoritario fueron eclipsadas por su esfuerzo para alcanzar la meta de poner fin a la dictadura. El frente unificado que se formó a través de este esfuerzo colectivo condujo a una alianza en las elecciones presidenciales de 1989 y 1993. Asimismo, el reconocimiento de las exigencias políticas que plantea el régimen electoral llevó a los líderes de la oposición democrática a la convicción de que la única manera de asegurar una votación decorosa para sus partidos era presentar listas conjuntas para el Congreso”<sup>167</sup>.

**Cuadro 14. Número Efectivo de partidos en Chile**  
**Elecciones presidenciales**

<b>Año de elecciones presidenciales</b>	<b>Nº efectivo de partidos<sup>168</sup></b>
<b>1989</b>	2,41
<b>1993</b>	2,46
<b>1999</b>	2,18
<b>2005</b>	3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del  
Servicio Electoral de Chile

Esta dinámica se mantuvo durante las elecciones presidenciales de 1989, 1993 y 1999, mientras que en el año 2005 se advirtió un índice 3 que permite inferir un cambio en esta tendencia y la posibilidad que asomase una tercera fuerza<sup>169</sup>.

<sup>167</sup> Siavelis, Peter M. (2001): *Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo después de Pinochet*. En Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. Jorge Lanzaro. Pág. 220.

<sup>168</sup> Para el cálculo de este índice se consideró a la Concertación de Partidos por la Democracia como un partido ya que en las elecciones presidenciales presentó un solo candidato presidencial. Esta situación refleja que el sistema de partidos multipartidista que caracteriza a Chile adopta un funcionamiento de sistema bipartidista a partir de la adopción de las coaliciones políticas. Aunque a partir de 2005 esta tendencia parece comenzar a orientarse hacia un sistema de partidos tripartidista.

<sup>169</sup> En la Alianza por Chile se produce una tensión entre Joaquín Lavín (UDI) y Sebastián Piñera (RN) que derivó en la postulación por separado de cada uno de ellos. La débil posición de Lavín para participar en la competencia electoral puso en evidencia las diferencias entre los dos partidos de la Alianza. Es así que en Renovación Nacional comenzó a surgir un grupo de descontento que pretendía levantar la candidatura del empresario Sebastián Piñera. El 14 de mayo de 2005, ante el Concejo Nacional del Partido, Piñera fue elegido como su candidato a la presidencia de la República, provocando una situación de ruptura entre sus seguidores.

La elección presidencial de Chile de 2005 para el período 2006-2010 se llevó a cabo el 11 de diciembre de 2005 junto a las elecciones de diputados y senadores. Debido a que ninguno de los cuatro candidatos obtuvo la mayoría absoluta (más del 50 % de los votos), las dos primeras mayorías, Michelle Bachelet-Concertación (45,96 %) y Sebastián Piñera- Alianza por Chile (25,41 %) se enfrentaron en una segunda vuelta realizada el 15 de enero de 2006. Con el 53,50 % de los votos, Michelle Bachelet fue electa presidenta de la República.

**Cuadro 15. Número Efectivo de partidos en Chile**  
**Elecciones legislativas**

<b>Año de elecciones legislativas</b>	<b>Nº efectivo de partidos</b>
<b>1989</b>	5,085
<b>1993</b>	4,855
<b>1997</b>	5,024
<b>2001</b>	5,941
<b>2005</b>	5,594
<b>2010</b>	5,634

Fuente: Elaboración propia en base a datos del  
Servicio Electoral de Chile

En cambio, si se considera el índice NEP en elecciones legislativas la tendencia identificada refleja una situación muy distinta a la detectada en el análisis del índice NEP en elecciones presidenciales. En este caso, contabilizando los partidos individualmente y no la coalición como única, se puede apreciar que el sistema de partidos muestra una tendencia al multipartidismo conformado por lo menos por 6 partidos.

Este escenario, acompañado por un sistema electoral binominal que obliga a los partidos a presentar dos candidatos, ha contribuido en la formación y posterior consolidación de la coalición política ejecutiva de la Concertación en las dos décadas analizadas.

### **1.3. Grado de eficacia de la oposición**

Según Altman, cuanto más grande es la oposición efectiva, mayor será la probabilidad de formación de la coalición ejecutiva. Para su medición, se utilizará

el índice de oposición efectiva<sup>170</sup> (IOE) a cada uno de los casos bajo estudio durante el período 1990-2010 y cuyos valores quedan reflejados en el Cuadro 16 que se presenta a continuación.

**Cuadro 16. Índice de Oposición Efectiva en Argentina**

<b>Presidencias</b>	<b>Año</b>	<b>IOE</b>
<b>Carlos Menem</b> (1er. Mandato)	1989	0,452
	1991	0,457
	1993	0,449
<b>Carlos Menem</b> (2do. Mandato)	1995	0,290
	1997	0,585
<b>De la Rúa</b>	1999	1,015
<b>Néstor Kirchner</b>	2003	0,215
	2005	0,138
<b>Cristina Fernández de Kirchner</b>	2007	0,161
	2009	0,689

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de Argentina

En el caso de Argentina, se advierte que este índice tiende a 0, situación que refleja la debilidad de la oposición en el legislativo, salvo bajo la presidencia de De la Rúa momento en el que se verifica un índice apenas superior a 1, dejando claras señales de la fuerte oposición que debió enfrentar en su mandato. Es decir, que para este caso, se puede inferir que el partido típico de la oposición (PJ) es del mismo tamaño que el partido en el gobierno (FREPASO y UCR), configurando así un escenario propicio para la Alianza que debió transitar este período. Situación que no fue posible dado que a mitad de mandato la renuncia del vicepresidente y líder

<sup>170</sup> Pérez Liñán ha desarrollado el Índice de Oposición Efectiva (IEO) que es un índice que representa la cuota media ponderada de los partidos de la oposición sobre la cuantía media ponderada de los partidos en el gobierno (Altman y Pérez-Liñán 1999). En otras palabras, mide la potencia de la oposición:

Donde  $oi$  es la proporción de escaños para el  $i$ -partido o en la oposición, y el  $IG$  es la proporción de escaños del partido presidencial.

Este índice tiende a cero cuando el partido de gobierno controla toda la legislatura, y a uno si el partido típico de la oposición es del mismo tamaño que el partido en el gobierno.



del FREPASO puso en franca visibilidad la fragilidad de la alianza, que finaliza en el 2001 con la renuncia del presidente.

El Cuadro 17 permite observar que para el caso de Chile se advierte una tendencia clara hacia 0, y en consecuencia, pone en evidencia que el gobierno controla toda la legislatura, situación que sólo comienza a revertirse a partir del año 2000, momento en el que el índice se acerca y hasta supera el 1.

**Cuadro 17. Índice de Oposición Efectiva en Chile**

<b>Presidencias</b>	<b>Año</b>	<b>IOE</b>
<b>Patricio Alwyn Azocar</b>	1989	0,445
<b>Eduardo Frei Ruiz Tagle</b>	1993	0,520
<b>Ricardo Lagos Escobar</b>	1997	0,456
	2001	2,113
<b>Michelle Bachelet</b>	2005	1,491
	2009	2,031

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Electoral de Chile

En suma, la tendencia inicial que propiciaba la formación de una coalición de partidos en Chile a partir de la primera década de este siglo comienza a dar señales que esta estructura bipartidista sostenida por coaliciones de partidos comienza a ser permeable a la presencia de un tercer partido. Sin duda que algunas de las razones de esta situación hay que buscarlas en los resultados satisfactorios en términos económicos obtenidos por la Concertación – coalición de partidos de centroizquierda- así como también en el desgaste sufrido durante la gestión que aún no lograba dar muestras de superación de algunas dificultades internas dentro de su seno.

A la inversa, en Argentina la tendencia bipartidista advertida durante los 90 comienza revertirse a partir de los magros resultados obtenidos en el campo social durante el mandato de Menem y que fueron profundizándose al ingreso del nuevo siglo. Esta situación de inconformismo social fue una de las causas de la integración al campo político de fuerzas partidarias que buscaban reflejar la posibilidad de cambio.

#### 1.4. Institucionalización del sistema de partidos

En el presidencialismo, las dificultades para mantener un gobierno con el apoyo de una coalición política ejecutiva de varios partidos políticos son inherentes a su propia naturaleza institucional. Pero esta situación se agrava más aún, cuando se manifiesta en un contexto donde existe un sistema de partidos débilmente institucionalizado<sup>171</sup>.

En este tipo de sistema de partidos es probable que los partidos que lo componen deban recurrir a estrategias que permitan fortalecer su papel en el sistema político, y en consecuencia, a partir de esta situación permitirles transitar el camino de la formación de coaliciones políticas ejecutivas. En general, estos partidos “no son capaces de actuar como unidad para respaldar un liderazgo definido y las acciones de sus miembros no siguen un curso definido. Con frecuencia deben comprar el apoyo de determinados legisladores mediante promesas de fondos presupuestarios, concesiones legislativas y, a veces, prácticas corruptas. Debido a la limitada cohesión interna de las agrupaciones, es probable que las alianzas que se formen sean transitorias”<sup>172</sup>.

“La cuestión de si los partidos son fines en sí mismos o son medios e instrumentos para alcanzar un determinado objetivo puede haber quedado por largo tiempo resuelta por el neoinstitucionalismo al amparar bajo el mismo paraguas del concepto de institución a aquellas expresamente formalizadas como a las informales, al definir mínimamente a las instituciones como conjuntos de patrones de conducta conocidos, practicados y aceptados ampliamente. Sin embargo, ello no resuelve el problema del anclaje de las instituciones en el tiempo, de su componente de rutinización incluyente, de su vinculación a acciones autónomas e impersonales. Más aún, no soluciona el problema de su engarce con un ámbito institucional más

---

<sup>171</sup> “De acuerdo con Mainwaring y Scully el sistema de partidos está institucionalizado cuando las pautas de competencia interpartidista son relativamente estables; los partidos cuentan con bases de apoyo social sólidas y profundas; tanto los partidos como las elecciones son percibidos como legítimos y como instrumentos únicos para determinar quién gobierna, y las organizaciones partidistas se caracterizan por contar con reglas y estructuras razonablemente estables”, Payne y otros (2006). Pág. 165.

<sup>172</sup> *Ibídem*, p. 167

amplio, como es el sistema político, las relaciones con él establecidas y el carácter causal de las mismas.

Aplicado a los partidos políticos, su entramado conceptual se justifica en la medida de sus interconexiones con el sistema político. Los partidos son elementos fundamentales de éste y su institucionalización contribuye a su estabilidad y buen funcionamiento siendo determinantes, en muy buena medida, de un alto grado en la calidad del desempeño democrático”<sup>173</sup>.

Si se considera el estado actual de los partidos en América Latina se puede observar que si bien las prácticas democráticas están presentes sobre todo en la primera década del siglo XXI y dieron muestra de su continuidad por varios lustros siguen siendo cuestionados por los ciudadanos por su ineficacia para convertirse en reales transmisores de sus preferencias. En particular por estar atravesados por la “corrupción, ineficacia, incapacidad para la agregación de intereses y de identidades así como deslegitimidad en lo sistémico y, en lo estrictamente partidista, de endogamia, favoritismo, amiguismo, verticalismo y opacidad”<sup>174</sup>. Pero además resalta que se encuentran entre adoptar una configuración como instituciones o de máquinas.

La primera apreciación conduce a reconocer que la lógica de actuación de las instituciones partidistas sustentan su subsistencia procesando y adaptando sus características originarias especialmente en lo relacionado con una gradual desvinculación de los liderazgos personalistas iniciales, su apuesta a un programa que vertebre su ideología y su estructuración a través de ciertos principios organizativos que articulen su funcionamiento cotidiano, de acuerdo con criterios de racionalidad y eficacia, así como los procesos de selección de los líderes y las relaciones de éstos con el núcleo de militantes más activos<sup>175</sup>.

En cambio, en la segunda categoría las instituciones partidistas “son instrumentos temporales de actuación de caudillos, entre cuyas finalidades no figura precisamente la de su trascendencia a la figura del caudillo fundador. Carecen de programa o, en su caso, cuentan con un programa desideologizado que

---

<sup>173</sup> Alcántara Saéz, Manuel (2004). *Partidos políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Documentos CIDOB, Series América Latina N° 3. Barcelona, España. Pág. 14-15.

<sup>174</sup> *Ídem*

<sup>175</sup> *Ídem*

pretendidamente aboga por propuestas tecnocráticas y apolíticas y con una organización irregularmente establecida que está supeditada a la estrategia del líder. El perfil personal caudillista de los partidos políticos latinoamericanos es algo que, por otra parte, se encuentra fácilmente en la literatura más clásica relativa a los mismos. Sin dejar de lado las posibles raíces históricas de este fenómeno, perfectamente articuladas en pautas de cultura política, en tradiciones del quehacer político y, en algunos casos, resabios de antecedentes autoritarios, el mismo se puede inscribir en una onda de más amplio calado que el estrictamente regional que se refiere a la concepción del liderazgo partidista como uno de empresarios políticos, que asumen su liderazgo en el partido porque esperan obtener un beneficio más que por altruismo y que requieren de la ayuda de ciertos grupos de ciudadanos para resolver sus problemas de acción colectiva supliendo a cambio ciertos bienes públicos, sean mediante políticas públicas o mediante cargos”<sup>176</sup>. “Estos empresarios políticos desplazan del poder a líderes históricos de vocación tradicional o crean sus propios partidos”<sup>177</sup>.

En el análisis de los sistemas de partidos la institucionalización es un aspecto clave dado que permite reconocer el estado del “personalismo, el grado de accountability, la gobernabilidad, la legitimidad de los sistemas políticos y la contribución al descenso de la incertidumbre”<sup>178</sup>.

Sin embargo, aún resulta difícil establecer los umbrales a partir de los cuales considerar si un sistema de partidos está o no institucionalizado, así como también, contar con el estándar máximo o mínimo para dicha clasificación. Por tanto, en esta investigación se considera que “las graduaciones y comparaciones entre sistemas de partidos sirven para clasificar los sistemas de partido como muy institucionalizados, moderadamente institucionalizados o con baja institucionalización incorporando la consideración del contexto. Tanto el cálculo como la interpretación son contextuales, por tanto, significan algo en un contexto comparado”<sup>179</sup>.

---

<sup>176</sup> Alcántara Sáez, Op. Cit. p 16

<sup>177</sup> *Ídem*

<sup>178</sup> Ruiz Rodríguez Leticia y Otero Felipe Patricia (2013): Indicadores de partidos y sistemas de partidos. Centro de Investigaciones sociológicas. Madrid. Pág. 167

<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 171

**Cuadro 18. Cálculo de la Institucionalización de los Sistemas de Partidos de América Latina**

<b>Sistema de partidos</b>	<b>Volatilidad Electoral (promedio de la volatilidad a la cámara baja y a las elecciones presidenciales) (entre paréntesis el período)</b>	<b>Identificación partidista (porcentaje de personas que se sienten ,uy o bastante cercanas a un partido político) (1996,1997 y 2003)</b>	<b>Confianza en los partidos (porcentaje de personas que tienen mucha o bastante confianza en los partidos) (1996 - 2004)</b>
<b>Argentina</b>	25,02 (1983-2003)	13,80	14,40
<b>Bolivia</b>	33,08 (1980-2002)	20,20	12,70
<b>Brasil</b>	32,51 (1982-2002)	15,00	17,10
<b>Chile</b>	12,82 (1989-2001)	15,70	21,80
<b>Colombia</b>	25,58 (1978-2002)	16,80	14,60
<b>Costa Rica</b>	14,95 (1978-2002)	19,50	21,10
<b>Ecuador</b>	39,41 (1979-2002)	20,80	10,30
<b>El Salvador</b>	18,79 (1985-2004)	23,60	23,40
<b>Guatemala</b>	47,95 (1985-2003)	18,00	14,90
<b>Honduras</b>	6,95 (1981-2001)	28,10	21,60
<b>México</b>	16,33 (1979-2003)	19,80	21,90
<b>Nicaragua</b>	12,77 (1990-2001)	28,30	18,20
<b>Panamá</b>	25,07 (1994-2004)	21,90	22,20
<b>Paraguay</b>	24,28 (1989-2003)	33,50	19,30
<b>Perú</b>	52,02 (1980-2001)	16,10	16,20
<b>Uruguay</b>	14,62 (1984-1999)	32,10	32,40
<b>Venezuela</b>	33,01 (1978-2000)	17,60	19,40
<b>Promedio AL</b>	25,50	21,20	18,90

Fuente: Extraído del libro “Indicadores de partidos y sistemas de partidos”<sup>180</sup>

La institucionalización hace predecible los contextos y conductas de la interacción- competición de los partidos permitiendo reconocer, entre otras cuestiones, “las probabilidades de irrupción de outsiders en el juego político reduciendo el juego personalista e incentivando la estructuración programática de los sistemas de partidos; así como también identificar el control de los partidos por parte de los votantes y sus capacidades para facilitar y animar la participación.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 171

**Cuadro 19. Índice de Institucionalización en América Latina**

<b>Sistema de partidos</b>	<b>Volatilidad electoral recodificada</b>	<b>Identificación partidista recodificada</b>	<b>Confianza en los partidos recodificada</b>	<b>Índice de Institucionalización</b>
<b>Argentina</b>	2,20	1,00	1,37	1,52
<b>Bolivia</b>	1,84	1,67	1,22	1,58
<b>Brasil</b>	1,87	1,13	1,62	1,54
<b>Chile</b>	2,74	1,20	2,04	1,99
<b>Colombia</b>	2,17	1,31	1,39	1,63
<b>Costa Rica</b>	2,64	1,60	1,98	2,07
<b>Ecuador</b>	1,56	1,73	1,00	1,43
<b>El Salvador</b>	2,47	2,03	2,19	2,23
<b>Guatemala</b>	1,18	1,44	1,42	1,35
<b>Honduras</b>	3,00	2,50	2,02	2,51
<b>México</b>	2,58	1,63	2,05	2,09
<b>Nicaragua</b>	2,74	2,52	1,71	2,33
<b>Panamá</b>	2,20	1,85	2,08	2,04
<b>Paraguay</b>	2,23	3,00	1,81	2,35
<b>Perú</b>	1,00	1,24	1,53	1,26
<b>Uruguay</b>	2,66	2,92	3,00	2,86
<b>Venezuela</b>	1,84	1,40	1,82	1,69
<b>Total AL</b>	2,17	1,78	1,78	1,91

Fuente: Extraído del libro “Indicadores de partidos y sistemas de partidos”<sup>181</sup>

Su medición se realiza mediante el uso del índice de institucionalización en el cual se combinan elementos relativos a la estabilidad de los patrones de competencia partidista; la existencia de vínculos entre los partidos y con la sociedad; la legitimidad de los partidos como agentes intermediarios con el Estado; y la presencia de estructuras sólidas y estables. Es decir, que es posible detectar el grado de rutinización de las reglas y patrones de competencia interpartidista que se manifiesta en un sistema de partidos. Los valores altos indican el grado de institucionalización mientras que los valores bajos, por el contrario, una baja institucionalización del sistema.

El Cuadro 19 contiene los valores calculados para cada uno de los sistemas de partidos latinoamericanos entre los cuales también se encuentran los correspondientes a los países bajo estudio. A continuación se analiza los sistemas de partidos de Argentina y Chile para el período bajo estudio y la relación de esta variable con la formación de coaliciones políticas ejecutivas.

---

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 173

## ❖ ARGENTINA

El comportamiento de esta variable pone de manifiesto que la debilidad de su sistema de partidos es una de las características más relevantes en la formación de las coaliciones políticas ejecutivas. En particular, si se tiene en cuenta que las coaliciones identificadas en este período responden a las tipologías laxas y de cooptación en las que los partidos sólo representan una mínima participación en su composición del gabinete.

Si bien esta fragilidad institucional del sistema de partidos resulta relevante en la formación de coaliciones, puede advertirse que para el caso de Argentina la formación de las coaliciones políticas ejecutivas laxas y de cooptación se manifiestan aún en un escenario de moderada institucionalidad. El valor que refleja este índice en el Cuadro 19 también pone en evidencia que Argentina (1,52) se encuentra muy por debajo de la media latinoamericana (1,91).

Es decir que la moderada institucionalidad de los partidos detectada en el caso argentino durante el período bajo estudio no manifiesta influencia en la formación de las coaliciones políticas laxas. Dado que en este tipo de gabinetes de coalición la participación de partidos es mínima siendo de mayor relevancia la integración de representantes partidarios sin vínculo con un partido, sean empresariales, sindicales, sociales, tecnócratas e independientes.

## ❖ CHILE

En el caso chileno, la presencia de coaliciones políticas ejecutivas estructuradas se sustenta en un sistema de partidos con un mayor nivel de institucionalidad. Tal como se muestra en los valores que refleja el Cuadro 19 este valor para Chile (1,99) se encuentra muy por encima de la media de Latinoamérica (1,91)

En este sentido, se destaca que la conjunción de un sistema de partidos institucionalizado con el tipo de coalición elegida se asemeja a lo que ocurre en el parlamentarismo donde la presencia de los partidos en el gabinete responde a la fuerte relación que se establece entre ejecutivo y legislativo, la que a su vez se gesta en el período preelectoral. Por tanto, esta variable manifiesta una importante

influencia en la formación de las coaliciones políticas ejecutivas estructuradas identificadas durante los 20 años de estudio.

### **1.5. Poderes presidenciales**

La identificación de la magnitud del poder presidencial es una de las cuestiones centrales al momento de reconocer la estrategia que se adoptará para llevar adelante el gobierno y, en consecuencia, qué tipo de coalición será la elegida. En el presidencialismo, la figura del presidente es de suma importancia dado que el poder<sup>182</sup> que le confiere la constitución es generalmente amplio y, en consecuencia, juega un rol importante en la relación de fuerzas que puedan existir entre el legislativo y el ejecutivo. En esta dinámica de cooperación se pueden observar situaciones que estimulan la formación de coaliciones políticas ejecutivas teniendo al presidente como indispensable formador de la misma.

La dinámica de formación de coaliciones políticas ejecutivas está centrada en el poder del presidente porque es él, y no los partidos, el que decide la formación de la coalición política ejecutiva en un contexto de Gobierno Minoritario Dividido, con la intención de llevar adelante una estrategia de realización de sus objetivos políticos sustentada en la ley y no por la vía de decretos. Es decir, que en la medida que su poder se encuentre debilitado y necesite de la ley para concretar sus objetivos existe mayor probabilidad de formación de coaliciones políticas ejecutivas. A la inversa, cuando no asiste a una situación de debilidad su estrategia puede estar sustentada en la realización de objetivos políticos por la vía de decretos.

En el sistema presidencial, los poderes legislativos conferidos por la Constitución son los que actúan como límite para los presidentes, entre ellos el poder de veto parcial o total. Cuanto más fuerte sea el veto presidencial, menor será la probabilidad de formación de la coalición ejecutiva. En igualdad de condiciones, es más difícil anular un veto presidencial si la cantidad requerida de los legisladores se refiere al pleno para el quórum. Por tanto, se puede inferir que el veto parcial es

---

<sup>182</sup> Ver Capítulo II



más fuerte que el veto total<sup>183</sup> y, en consecuencia, será una variable que permitirá esclarecer su influencia en la formación de la coalición política ejecutiva<sup>184</sup>.

Existen otras variables que permiten dimensionar el poder presidencial para actuar con independencia del legislativo y que en la práctica, influyen en la decisión de formar una coalición política ejecutiva. En este sentido, se identifica a la capacidad del presidente de actuar por la vía del decreto (“legislar vía decreto”) utilizando el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) y la delegación legislativa en Argentina; y la iniciativa legislativa de la que gozan los presidentes en Chile.

En la medida que el presidente se encuentre en condiciones de hacer uso de estos mecanismos legislativos será menos probable su intención de formar y mantener coaliciones políticas ejecutivas, dado que desaparece la necesidad de obtener apoyos legislativos para llevar adelante sus objetivos políticos.

Por último, se resalta que si bien las constituciones de Argentina y Chile le confieren amplios poderes al presidente, en las décadas bajo estudio ambos países buscaron reformas constitucionales que estuvieron orientadas a lograr su atenuación.

En los apartados siguientes se analizan estas variables para cada período presidencial de Argentina y Chile, como así también su relación con la formación de coaliciones políticas ejecutivas.

#### ❖ ARGENTINA

El diseño constitucional surgido luego de la reforma de 1994 se caracteriza por reafirmar el régimen de gobierno presidencial con algunas atenuaciones de poder. El elemento sustancial y distintivo de este tipo de régimen es la separación de poderes fruto de la legitimidad democrática propia y no derivada del jefe del ejecutivo, en virtud de tener “dos agentes del electorado”: *un presidente y un parlamento*. El ejecutivo es elegido directamente por los ciudadanos, su mandato es fijo durante el período para el que es elegido y sólo es depuesto en el caso extremo de “impeachment”<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> En esta línea de pensamiento se inscriben los estudios realizados por Mainwaring y Shugart 1997; Morgenstern 1996; Morgenstern 1999; Shugart y Carey, 1992; Shugart y Carey, 1998.

<sup>184</sup> Altman, Op. Cit. p. 13-14

<sup>185</sup> Garrido, Op. Cit. p. 3

Al igual que el resto de las constituciones en América Latina, Argentina adopta el régimen presidencial de separación de poderes, pero difiere en cuanto a la forma de distribuir poder tanto entre gobierno y oposición como entre ejecutivo y legislativo. En cuanto a la primera relación, este diseño responde al modelo de poder compartido “que tiende a reducir la distancia entre gobierno y oposición, proveyendo a las minorías y grupos de oposición de espacio institucional para participar en decisiones colectivas, ejercer poder de veto y supervisar las decisiones de la mayoría”<sup>186</sup>. Mientras que la relación entre ejecutivo y legislativo se encuentra afectada por el fortalecimiento de los poderes presidenciales que en oportunidades dificulta el mantenimiento de su equilibrio.

Uno de los intentos por lograr la atenuación de los poderes presidenciales en Argentina se encuentra presente en el mismo proceso de negociación llevado adelante por Menem (PJ) y Alfonsín (UCR) antes de realizar la reforma constitucional de 1994. En esa oportunidad se planteó una transacción de intereses en la cual uno lograba la posibilidad de la reelección y principal motivo por el que se impulsó la reforma -Menem (PJ)-, y el otro, Alfonsín (UCR), obtenía la atenuación de los poderes presidenciales. La reelección efectivamente se estableció, reduciendo el mandato de 6 a 4 años, pero los poderes presidenciales no se atenuaron sino que por el contrario, terminaron fortaleciéndose.

Una manera de reconocer el alcance de los poderes presidenciales se advierte a partir de la existencia en la norma constitucional de las facultades otorgadas al presidente para dictar decretos de necesidad y urgencia (DNU), vetar parcial o totalmente las leyes y asumir delegaciones legislativas.

Por esta razón, a continuación se realiza un análisis de cada una de estas facultades para las distintas presidencias que componen el caso bajo estudio.

---

<sup>186</sup> Negretto, G., *Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina* en Desarrollo Económico, Vol. N° 41. Pág. 422

## Decretos de Necesidad y Urgencia

A partir de 1983, con la restitución de la democracia, los presidentes comienzan a utilizar los DNU<sup>187</sup>. Durante el gobierno de Menem el rasgo típico de su gobierno fue atacar la profunda crisis económica en la cual se encontraba el país mediante el uso reiterado de DNU's, normas ejecutivas de contenido legislativo no autorizadas por la Constitución vigente en ese momento ni delegadas por el Congreso. En su mayoría, estuvieron dirigidos a implementar las medidas de estabilización y reformas económicas estructurales.

A partir de la Constitución de 1994 y ante la extendida y consuetudinaria utilización de DNU's, los constituyentes establecieron el marco constitucional necesario que justificara su aplicación. Es decir, que “la expansión de los poderes legislativos del presidente bajo el gobierno de Menem fue de hecho la culminación de un proceso informal de cambio constitucional iniciado décadas antes vía interpretación judicial. El rápido éxito del gobierno en controlar la inflación y promover moderadas tasas de crecimiento permitió a Menem justificar ante la opinión pública la necesidad y la utilidad de gobernar por medios excepcionales”<sup>188</sup>. Para poner freno a este desborde se incorporó a la reforma constitucional de 1994, en el artículo 99, inciso 3<sup>189</sup>, su regulación expresa.

---

<sup>187</sup> El régimen legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes se encuentra establecido en la Ley N° 26.122/2006 que regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo.

<sup>188</sup> Negretto, Op. Cit. p. 426

<sup>189</sup> En la Constitución Argentina se señala que: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones. Art. 99, inciso 3: Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esa Comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

Tal como se muestra en el Cuadro 20, a lo largo de las dos presidencias de Carlos Menem se verifica la mayor cantidad de DNU's del período. Mientras que en las presidencias de De la Rúa y Cristina Kirchner este valor está muy por debajo. En la presidencia de Néstor Kirchner dicha cantidad alcanza un valor de 149, siendo superior a las anteriores pero aún lejana a la de Menem. Este resultado permite inferir que, con distinta intensidad, las diferentes presidencias ejercidas durante el período bajo estudio han usado las facultades legislativas excepcionales del poder ejecutivo, en lugar de seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes. Un dato significativo es que pese a que la Constitución imponía al Congreso sancionar una ley especial para regular el trámite y los alcances de su intervención, ésta recién se sancionó en el año 2006. Esto significa que los presidentes que ejercieron durante ese lapso, Carlos Menem, Fernando de la Rúa y Néstor Kirchner, pudieron dictar DNU's sin control legislativo.

**Cuadro 20. DNU's en Argentina (1990-2010)**

<b>Presidencias</b>	<b>Total de DNU's</b>
<b>Carlos Menem</b> (Primer y Segundo Mandato)	162
<b>Fernando De La Rúa</b>	93
<b>Néstor Kirchner</b>	149
<b>Cristina Fernández De Kirchner</b>	32

Fuente: Catterberg y Palanza<sup>190</sup>

El análisis del comportamiento de este indicador permite advertir que su influencia en la formación de las coaliciones políticas ejecutivas es de muy baja relevancia debido a que las coaliciones políticas ejecutivas laxas y de cooptación se integran con un criterio mixto (partidario y extrapartidario). En su composición se busca la presencia de por lo menos un partido político que permita el apoyo legislativo buscado, y de otros actores provenientes de distintos ámbitos tecnocráticos, empresariales, sindicales, políticos, que no poseen una representación partidaria dentro del gabinete sino que son incorporados por su

<sup>190</sup> Catterberg, Gabriela y Palanza, Valeria, Argentina: *Dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner*. Revista de ciencia política, Volumen 32 N° 1, 2012. Pág. 21.

proyección individual. En este sentido, un dato significativo es que durante la presidencia de Menem, en la que se forman coaliciones laxas, se evidencia la mayor cantidad de DNU's del período, una de las medidas más cuestionadas por la oposición, que derivó en la incorporación de una cláusula constitucional que permitiera enmarcar su uso y procedimiento para evitar este tipo de excesos.

En el resto de las presidencias, la utilización de los DNU's fue menos significativa, sobre todo en la presidencia de Fernández de Kirchner. Por último, fue aún menos relevante su utilización durante el gobierno de la Alianza con la presidencia de De la Rúa.

### **Veto total o parcial**

La facultad otorgada para el veto total o parcial que fija la Constitución nacional establece que una vez sancionado un proyecto de ley por ambas cámaras, el Poder Ejecutivo promulga (aprueba) y publica, u observa (veta) el proyecto total o parcialmente. Se entiende que lo aprueba si no lo devuelve al Congreso en el término de diez días hábiles, configurando una promulgación tácita. En cambio, la sanción que realizan las cámaras legislativas debe ser expresa, ya que el Art. 82 de la Constitución prohíbe la sanción tácita o ficta. Además, los proyectos observados parcialmente no pueden ser aprobados en la parte restante, a menos que ésta última tenga autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este supuesto es de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia<sup>191</sup>.

Es decir que el Poder Ejecutivo dispone por ley de dos tipos de veto: parcial y total. En el primer caso, el presidente rechaza algunos artículos de una ley, los

---

<sup>191</sup> La Constitución Argentina establece en el Artículo 79: Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones de aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La Cámara podrá, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario.

Artículo 80: Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

Artículo 82: La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.

que incluso pueden ser errores del Parlamento; en el segundo, se pone en evidencia una discrepancia de fondo entre el Congreso y el Ejecutivo. Los primeros son los más utilizados, mientras que los segundos son excepcionales y de gran trascendencia institucional.

Tal como lo muestra el Cuadro 21, durante las presidencias de Menem (1º y 2º) se verifica el mayor volumen de vetos, manteniendo una proporción similar entre la cantidad de vetos totales y de vetos parciales. Nuevamente se pone en evidencia el amplio poder presidencial para legislar a través de este instituto, lo que revela la poca influencia que esta variable tuvo en la decisión presidencial de integrar coaliciones políticas ejecutivas laxas. Por el contrario, bajo la presidencia de Fernández de Kirchner se verifica la cifra más baja del período bajo estudio.

**Cuadro 21. Vetos presidenciales en Argentina (1990-2010)**

<b>Presidencias</b>	<b>Vetos</b>	<b>Vetos totales</b>	<b>Vetos parciales</b>
<b>Carlos Menem</b> (Primer Mandato)	106	45	61
<b>Carlos Menem</b> (Segundo Mandato)	89	47	42
<b>Fernando De la Rúa</b>	44	26	18
<b>Néstor Kirchner</b>	37	13	24
<b>Cristina Fernández De Kirchner</b>	20	2	18

Fuente: Catterberg y Palanza<sup>192</sup>

Finalmente, en la presidencia de De la Rúa se verifica un uso importante de vetos tanto parciales como totales, pero en una proporción bastante menor a la que se verifica durante las presidencias de Carlos Menem. De esta manera, queda en evidencia que la influencia de esta variable en la decisión de formar coaliciones de cooptación es de muy baja incidencia.

---

<sup>192</sup> Op. Cit. p. 20

## **Delegación legislativa al presidente**

En la Constitución de 1994 se establece la prohibición de la delegación legislativa al presidente salvo en casos excepcionales y de manera restrictiva, dado que sólo puede otorgársele en un plazo y en materias que el legislativo establezca en la ley mediante la cual se otorga este poder al presidente (Art. 76<sup>193</sup>).

“El Congreso conserva siempre la titularidad de la facultad legislativa delegada, puede ejercerla mientras transcurre el plazo de la delegación e incluso puede reasumirla anticipadamente derogando la ley mediante la cual se otorgó. El procedimiento de la delegación legislativa comienza con la sanción de una ley delegante que establece la materia, las bases y el plazo de delegación. Continúa luego con la sanción de los reglamentos delegados por parte del Poder Ejecutivo que, a diferencia de los reglamentos ejecutivos, tienen jerarquía normativa de ley ya que mediante ellos el presidente ejerce facultades propias del Congreso. Ello implica que el reglamento delegado, a diferencia del ejecutivo, puede modificar a otras leyes anteriores y/o generales, con la única excepción de la ley delegante que le sirve de base”<sup>194</sup>.

Durante las presidencias analizadas no se verifica la existencia de la delegación legislativa contemplada en la Constitución de 1994. En consecuencia, se puede afirmar que este mecanismo legislativo no resulta de uso frecuente por los presidentes.

### **❖ CHILE**

La Constitución de Chile de 1980 y sus reformas<sup>195</sup> de los años 1989 y 1991 fijan un marco institucional que pretendía limitar el poder presidencial, sin

---

<sup>193</sup> “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.”

<sup>194</sup> Informe final de integrantes del Equipo Técnico-Jurídico previsto en el Art.5 de la ley 26.519.

<sup>195</sup> Las reformas están referidas a: eliminar la capacidad del presidente de disolver la Cámara de Diputados durante su gobierno, restringir la capacidad del presidente de proscribir los derechos civiles durante el estado de sitio, e impedirle el uso del exilio forzado en períodos de crisis. Además, las reformas aumentaron el número de senadores elegidos por voto popular, acotando el poder e influencia de aquellos designados por el presidente.

embargo, el presidencialismo chileno sigue siendo uno de las más fuertes de la región. Shugart y Carey<sup>196</sup> resaltan la fortaleza exagerada del presidente en Chile y califican al sistema como “super presidencial”. Lo mismo sucede en el estudio comparativo de Mainwaring y Shugart<sup>197</sup> que la ubican como una de las más fuerte en términos de poderes de veto, competencia para actuar por decreto y áreas de iniciativa exclusiva del ejecutivo en materia de legislación<sup>198</sup>. Este poder se manifiesta en su capacidad para controlar el proceso legislativo, determinar la agenda legislativa a través de las declaratorias de urgencia<sup>199</sup> y la iniciativa<sup>200</sup> exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado. Sin embargo, el derecho de iniciativa exclusiva del presidente no se limita solamente a estos temas ya que incluye otras materias en las cuales el ejecutivo tendrá iniciativa exclusiva<sup>201</sup>.

“El presidente de Chile también está investido de otros poderes de acción y reacción (proactivos y reactivos). Su gama de poderes implícitos es bastante amplia. Además, como es común en los sistemas presidenciales, el presidente de Chile tiene derecho a vetar las leyes sancionadas por el Congreso. Y aunque no posee lo que comúnmente se conoce como veto parcial, puede hacer cambios o comentarios específicos a la legislación, en tanto “relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto (Artículo 70, Constitución Política de la República de Chile, 1980)”<sup>202</sup>. Tiene entonces facultades para cambiar aspectos de fondo de los proyectos de ley antes de devolverlos al Congreso, y si éste no está de acuerdo con las observaciones del presidente puede insistir en la aprobación del texto originario por el voto de dos tercios de los integrantes de ambas cámaras, en cuyo caso el proyecto se convierte en ley”<sup>203</sup>.

---

<sup>196</sup> Shugart, Matthew S., y John M. Carey (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>197</sup> Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>198</sup> Siavelis, Op. Cit. p. 206-207

<sup>199</sup> Art. 71 de la Constitución Política de la República de Chile.

<sup>200</sup> Art. 62 de la Constitución Política de la República de Chile.

<sup>201</sup> Art. 64 de la Constitución Política de la República de Chile.

<sup>202</sup> *Ibidem* p. 212

<sup>203</sup> Siavelis, Op. Cit. p. 211



“El poder del presidente como legislador no está limitado al proceso legislativo en sí, sino que también se extiende a la designación de algunos parlamentarios y al nombramiento de otras autoridades, lo cual amplía la influencia del ejecutivo. Además de los treinta y ocho integrantes electos del senado, hay también nueve senadores designados. El presidente nombra a dos, que deben ser un exrector de universidad y un exministro de estado. La Suprema Corte nombra a tres. El Consejo de Seguridad Nacional designa cuatro senadores, que deben ser un excomandante del Ejército, otro de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un exgeneral Director de Carabineros, que hayan desempeñado el cargo por al menos dos años (Artículo 70, Constitución Política de la República de Chile, 1980)”<sup>204</sup>. Dado que el presidente también interviene en el nombramiento de los funcionarios responsables de las instituciones que a su vez designan a los senadores, su influencia tiene alcances aún mayores.

En cuanto a las facultades de legislación delegada, el presidente puede solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley, durante un plazo no superior a un año, sobre materias que correspondan al dominio legal. Estas normas están sometidas en cuanto a su publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

A partir de la reforma de 2005, el presidente está autorizado constitucionalmente para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes cuando sea conveniente para su mejor ejecución. A la Contraloría General de la República le corresponde tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización del Congreso.

En relación a la formación de las coaliciones políticas ejecutivas es posible señalar que no se encuentra una influencia importante entre el poder presidencial que se muestra en el caso chileno y la decisión de conformar coaliciones políticas ejecutivas estructuradas como las que se manifiestan a lo largo de las dos décadas analizadas.

En las presidencias de Alwyn y Frei es posible que este poder presidencial haya actuado como un importante factor para la transición democrática de Chile,

---

<sup>204</sup> *Ibídem* p. 212

dado que el despliegue del mismo estuvo orientado a acompañar la consolidación de las instituciones democráticas. En la segunda década, las presidencias de Lagos y Bachelet continuaron con este proceso, ocupando ese poder presidencial en la generación de condiciones que aseguraran dicha consolidación.

En el caso chileno, se advierte que a semejanza de lo que sucede en el parlamentarismo, fueron los partidos los que estuvieron respaldando las distintas coaliciones políticas ejecutivas más que el presidente en solitario, como se supone debe suceder bajo el presidencialismo.

## **1.6. Tipo de elecciones presidenciales**

Las leyes electorales configuran el marco institucional dentro del cual se “estructuran resultados, crean incentivos racionales y generan oportunidades para el desarrollo de unas determinadas estrategias en detrimento de otras, limitan y constriñen las opciones disponibles para los candidatos a la presidencia. El número de candidatos viables depende, en gran medida, del sistema electoral bajo el que se elige a un presidente, así como el perfil de los mismos y las posibilidades potenciales de líderes moderados, outsider, expresidentes, etc.”<sup>205</sup>

Estos marcos institucionales también proporcionan escenarios que favorecen o no a la formación de coaliciones políticas ejecutivas. En general, podría esperarse que en aquellos países donde los presidentes son elegidos a través de la segunda vuelta habría una mayor predisposición a la formación de coaliciones políticas ejecutivas. Debido a que los candidatos presidenciales podrían recurrir a la formación de una coalición electoral amplia que les permita acceder el cargo presidencial con la mayoría de los votos y, en algunas ocasiones, estas mismas coaliciones podrían llegar a ser la base para una coalición política ejecutiva futura.

A diferencia de lo que sucede en el parlamentarismo, en el presidencialismo la formación de las coaliciones debe efectuarse antes de las elecciones para poder asegurar la mayoría de los votos y alcanzar la presidencia. En consecuencia, “el

---

<sup>205</sup> Crespo I., Garrido A. y Riorda M. (2008): *La conquista del Poder. Elecciones y campañas presidenciales en América Latina*. Editorial La Crujía. Pág. 33

sistema presidencial incentiva acuerdos electorales y no acuerdos de gobierno. Un sistema parlamentario tiene el resultado contrario, desincentivar acuerdos electorales e incentivar acuerdos de gobierno”<sup>206</sup>.

En consecuencia, es probable que en el presidencialismo las coaliciones políticas ejecutivas no encuentren una estrecha relación con las coaliciones electorales que contribuyeron a la obtención de la presidencia. Una cuestión importante para comprender esta situación es reconocer la diferencia que existe entre el manejo de los recursos de los partidos políticos en el parlamentarismo y en el presidencialismo. En este último, “el porcentaje de votos y escaños que va a disponer cada formación política como recurso, esto es, aquello que va a constituir su poder de negociación y que será determinado por el grado de vulnerabilidad o dependencia de la coalición respecto a él y, sobre todo, el grado de disposición y control que los distintos partidos pueden ejercer sobre sus apoyos electorales o parlamentarios. En una democracia parlamentaria, los recursos son expectativas ciertas: la posesión de una cuota de escaños en la asamblea que puede controlar un partido y que llegado el caso sería capaz de movilizar para favorecer una concreta fórmula de gobierno. En el parlamentarismo la negociación y el compromiso para formar y apoyar un gobierno tiene, por tanto, unas bases seguras: el número de escaños que controla cada partido. La situación difiere bajo un marco presidencial, donde el proceso político incluye dos elecciones, al margen de su carácter simultáneo o no y de las consecuencias particulares que de cada una de estas opciones resultarían para la potencial formación de una coalición. El tipo de elección presidencial tiene mucho que ver con los cálculos estratégicos de los actores. Aunque es difícil determinar si un sistema de mayoría relativa supone un incentivo para construir una coalición o no”<sup>207</sup>.

A su vez, el tipo de elección presidencial también es un factor de incidencia en la formación de las coaliciones políticas ejecutivas. En general, es probable que las elecciones en primera vuelta no actúen como disparador de las coaliciones, en tanto que las elecciones en segunda vuelta configuran un escenario propicio para la formación de coaliciones que estén orientadas a apoyar al candidato presidencial

---

<sup>206</sup> Garrido, Op. Cit. p. 8

<sup>207</sup> *Ibíd*em p. 9

mayoritario. Sin embargo, lo que hay que destacar es que se trata de una cuestión de expectativa de voto, dado que no se tiene el control sobre los electores.

Esta situación está sostenida por “las expectativas de voto de cada partido o alianza y del umbral que se exige para triunfar en la contienda, aunque la posibilidad de una presidencia minoritaria puede no impulsar a la búsqueda de alternativas que estén por encima del criterio de la mayoría; como las expectativas de cada formación política pueden ser diferentes: para algunos será más racional concurrir en solitario a la carrera por la presidencia y para otros sólo su participación en una coalición con otras fuerzas les garantizaría la posibilidad de obtener la presidencia para su candidato o, más simplemente, integrarse en una candidatura ganadora”<sup>208</sup>.

La doble vuelta electoral o *majority run-off* implica una estructura de incentivos que parte del supuesto que la primera vuelta no produce ningún riesgo para los partidos, a menos que la fortaleza de algún candidato haga pensar a los demás partidos políticos que es preferible evitar la amenaza potencial de que esto quede resuelto en la primera vuelta. En este sentido, el interés de los partidos pasaría por afirmar sus propias identidades y promover candidaturas independientes que permitan a sus líderes ser elegidos en la segunda vuelta. Situación que se amplifica en contextos de multipartidismo.

Una de las características de la segunda vuelta es que ofrece la posibilidad de realizar acuerdos entre las fuerzas políticas que permitan canalizar los votos de las fuerzas perdedoras hacia alguno de los dos candidatos con respaldo electoral suficiente o próximo que logre superar el umbral requerido para obtener la presidencia, lo que supone también un incentivo para la formación de coaliciones mayoritarias.

Pero esta tendencia puede verse limitada cuando se considera el control sobre el electorado de los partidos perdedores, debido a que en el presidencialismo a diferencia de lo que sucede en el parlamentarismo, éstos no son un recurso tan seguro como lo representa la posesión de escaños en el legislativo. Por tanto, los partidos perdedores o con menos posibilidades en las elecciones pueden verse debilitados para la negociación e incluso ser ignorados.

---

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 10

Cuando se tiene en consideración “el espacio de competición unidimensional, sólo los partidos centristas están realmente en disposición de elegir entre las dos alternativas mientras que el resto de los grupos, por sus propios posicionamientos, carecerían en teoría de una verdadera autonomía y del poder de chantaje suficiente para sustraer su apoyo al candidato más afín y prestar sus electores al otro partido o coalición. Esto significa que si bien es creíble que la izquierda o la derecha puedan aportar votos a una candidatura de centro y viceversa, no sucede lo mismo con la hipótesis en la cual grupos de la izquierda amenacen con apoyar al candidato de la derecha o partidos derechistas con contribuir al triunfo del candidato de la izquierda. En este caso, el incentivo para formar una coalición electoral en un sistema de doble vuelta es más aparente que real, aunque la amenaza de una llamada a la abstención de algún modo puede invertir los posibles beneficios de una renuncia a negociar con estos partidos afines”<sup>209</sup>.

A continuación, se profundiza acerca de la relación entre la existencia de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales, las particularidades que presenta en cada caso y su relación con la formación de coaliciones políticas ejecutivas.

#### ❖ ARGENTINA

La reforma sancionada en el año 1994 contempla la elección directa mediante el sistema de mayoría relativa con umbral o doble complemento para la elección presidencial, y la fórmula presidencial se conforma con un presidente y vicepresidente, ambos elegidos directamente y en segunda vuelta. Es decir, el candidato ganador es el que obtiene alternativamente en la primera votación: a) más del 45 % de los votos, o b) más del 40 % de los votos y un 10 % más que el segundo candidato, de lo contrario, las dos fórmulas partidarias más votadas deben concurrir a una segunda ronda electoral. Además, se reduce la cantidad de años del mandato presidencial pasando de 6 a 4 (Arts. 97 y 98).

En esta modalidad de elección se establece “un margen o distancia para evitar la segunda vuelta que se va reduciendo progresivamente a medida que el primer candidato se aproxima al umbral de la mayoría absoluta. La lógica detrás de una fórmula basada en el margen mínimo entre los dos candidatos no es sólo evitar

---

<sup>209</sup> *Ibídem*, p. 11

la elección de los candidatos que se hayan impuesto por una distancia muy pequeña, es también alentar la unificación en un bloque de las fuerzas de la oposición, anticipándose al hecho de que la fragmentación de sus candidaturas hará más probable que el favorito electoral obtenga el margen exigido. De este modo, las cuotas de voto obtenidas por los primeros candidatos, previsiblemente, serán una media de los porcentajes recibidos por estos mismos contendientes bajo las reglas de la mayoría relativa y mayoría con doble vuelta, igual que el número efectivo de candidatos esperados”<sup>210</sup>.

Este nuevo régimen electoral tiende a reducir el número de competidores, de partidos y de aspirantes a la presidencia, y determina qué número de ellos puede encontrarse en condiciones de equilibrio. La concentración o la fragmentación del número de candidaturas es sólo uno de los rasgos, entre otros, que aparecen asociados a las reglas de juego de una elección presidencial. “La elección del presidente mediante el sistema de mayoría con doble vuelta establece un umbral o porcentaje de votos como criterio para determinar el ganador (el 50% de los votos emitidos) y una segunda ronda electoral, en el caso de que ningún candidato supere ese umbral, entre los dos que hayan recibido más votos en la primera votación. Para la selección *run-off* se aplica, como en el sistema de mayoría relativa, un criterio de restricción estrictamente posicional basado en el orden de llegada en la elección preliminar: los dos candidatos con más votos en la primera vuelta. Para dirimir la decisiva votación final se sigue la regla de que el ganador es el candidato más votado”<sup>211</sup>.

Tal como lo muestra el Cuadro 22, durante el período bajo estudio las presidencias de Argentina se obtienen en la primera vuelta, alcanzando la cantidad de votos suficientes para superar el umbral previsto por la Constitución. Es decir, que la posibilidad de segunda vuelta no aparece como un recurso puesto en juego en estas elecciones presidenciales<sup>212</sup>. Sin embargo, en cada una de ellas se identifica la existencia de coaliciones políticas ejecutivas. Por tanto, se entiende que la

---

<sup>210</sup> Crespo, Garrido y Riorda, Op. Cit. p. 37

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 43

<sup>212</sup> La única elección presidencial en la que dos candidatos pasaron a segunda vuelta se registró en 2003, cuando, Menem obtuvo el primer lugar pero no alcanzó el umbral de votos necesario ante el segundo candidato, Kirchner. Sin embargo, no se realizó la segunda vuelta por la renuncia de Menem al ballottage.

existencia de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales no ha generado condiciones favorables para la formación de este tipo de coaliciones.

Los casos de las coaliciones políticas ejecutivas laxas que se verifican en las presidencias de Menem (1º y 2º) y Fernández de Kirchner, surgen a partir de acuerdos post electorales una vez que los presidentes toman conocimiento de la distribución de poder en el legislativo y la necesidad de apoyo de éste a su programa de gobierno. En el caso de la coalición política ejecutiva de cooptación que se manifiesta durante la presidencia de De la Rúa se parte de un acuerdo pre-electoral que luego se traduce en la conformación del gabinete de coalición.

**Cuadro 22. Resultado de elecciones presidenciales en Argentina (1990-2010)**

<b>País</b>	<b>Presidentes</b>	<b>Año de Elección</b>	<b>% Votos en 1ra vuelta</b>	<b>% Votos en 2da vuelta</b>
<b>Argentina</b>	<b>Carlos Menem</b> (1er. Mandato)	1989	47,49	sin segunda vuelta
	<b>Carlos Menem</b> (2do. Mandato)	1995	44,90	sin segunda vuelta
	<b>Fernando De la Rúa</b>	1999	48,37	sin segunda vuelta
	<b>Néstor Kirchner</b>	2003	22,24	no se realizó
	<b>Cristina Fernández de Kirchner</b>	2007	45,29	sin segunda vuelta

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de Argentina

Una de las explicaciones a esta situación se puede encontrar en el efecto que produce la mayoría relativa cualificada que implica una doble vuelta en la elección presidencial. Esta fórmula tiende a “favorecer un número mayor de candidatos presidenciales viable y desincentivar la formación de coaliciones partidistas, consolidando la fragmentación que ya existe en el nivel parlamentario y limitando la posibilidad de transformar el apoyo electoral presidencial en una mayoría legislativa. Con la fórmula de la segunda vuelta se intenta evitar la elección de un ganador absoluto con sólo una mayoría relativa mínima, candidato que probablemente sería derrotado por otros candidatos en una contienda frente a frente. Una elección bajo el sistema de *majority run-off* produce un resultado menos

incierto que se aproxima en el período entre las dos vueltas al proceso de negociación para la formación de gobiernos en las democracias parlamentarias”<sup>213</sup>.

A fin de ilustrar esta situación, se destaca que en Argentina las elecciones realizadas bajo un sistema de mayoría relativa cualificada arroja un número efectivo de candidatos de por lo menos 3.

En cambio, aquellas “elecciones presidenciales que se deciden mediante la regla de la mayoría relativa cualificada o mediante una combinación de umbral y margen tienden a comportarse como las elecciones presidenciales bajo la regla de pluralidad. La única excepción se produce en escenarios electorales muy fragmentados. Sólo en estos casos los sistemas mixtos se aproximan en sus efectos políticos a la doble vuelta”<sup>214</sup>.

#### ❖ CHILE

En su transición democrática, Chile buscó la creación de un ejecutivo fuerte y un sistema electoral capaz de modificar el complicado sistema multipartidista chileno con la finalidad de reducir la fragmentación del sistema de partido. Por ello, introdujo una fórmula electoral con circunscripciones binominales que eligen dos representantes cada una. “El régimen electoral adoptado finalmente creó sesenta circunscripciones legislativas con una magnitud de dos representantes por cada una. Sin embargo, para que un partido o coalición gane las dos bancas de una circunscripción, debe duplicar en número de votos al partido o coalición que se encuentra en segundo lugar. En consecuencia, el umbral que un partido debe superar para obtener por lo menos una banca es de un tercio (33,3 %) de los votos de los dos partidos o coaliciones mayores. Como resultado, el sistema tiende a favorecer a la segunda lista más votada.

Esto ocurre porque para obtener dos bancas el partido mayor debe recibir dos veces el número de votos que el segundo partido, o dos tercios (66,6 %) del número de votos de los dos partidos o coaliciones más grandes. En consecuencia, todo caudal electoral que el partido más votado tenga por encima del 33,3 % es efectivamente desperdiciado si el nivel de apoyo no llega al 66,6 %. En otras

---

<sup>213</sup> *Ibídem*, p. 45

<sup>214</sup> *Ibídem*, p. 46-47



palabras, si las listas del partido más votado y las del segundo partido obtienen 66% y 34% de los votos respectivamente, cada uno de ellos recibirá una banca (50% del número de bancas correspondientes a ese distrito)”<sup>215</sup>.

Esta situación, en lugar de alentar la combinación de plataformas políticas y la integración de las organizaciones partidarias, tiende a fomentar la división dentro de las coaliciones o pactos partidarios. En razón de que al disponer sólo de dos bancas por circunscripción los beneficios de participar en una coalición son limitados. Los partidos dentro de cada una de ellas deben transitar procesos de negociación para determinar cuántos candidatos pueden presentarse a las elecciones y en qué distritos han de hacerlo.

Para evitar la elección de presidentes elegidos por una minoría (la minoría mayor), la Constitución chilena contempla una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados cuando ningún candidato obtenga de primera la mayoría absoluta. “Esta regla de elección presidencial mayoritaria en realidad no resuelve el problema de los *presidentes con apoyo minoritario* sino que más bien fabrica una mayoría absoluta donde puede no haberla. De hecho, un sistema mayoritario puede alentar a cualquier candidato a entrar en carrera, aun sin posibilidades de ganar, a fin de forzar una segunda vuelta”<sup>216</sup>.

Sin embargo, esta situación no contribuye a superar el problema de la presencia de presidentes sin apoyos parlamentarios suficientes. “La posibilidad de que haya presidentes con minorías legislativas es incluso más probable dada la práctica de elecciones con segunda vuelta. En primer lugar, porque frecuentemente éstas resultan en la formación de alianzas temporales. Y luego de las elecciones presidenciales, porque hay pocos incentivos para que los miembros de la coalición mantengan su apoyo al presidente. Si un presidente que sólo logró una mayoría simple fuera elegido en segunda vuelta por el Congreso, tal como ocurría en el pasado con el régimen de la Constitución de 1925, por lo menos tendría una conciencia directa de las alianzas políticas que dieron lugar a su elección y de la importancia de mantenerlas. Al darle a un candidato presidencial una mayoría del voto popular, las elecciones en segunda vuelta podrían hacer que los presidentes

---

<sup>215</sup> Siavelis, Op. Cit. p. 223

<sup>216</sup> *Ibidem* p. 228

interpreten su mandato como expresión del apoyo de la mayoría del electorado, subestimando la importancia de las coaliciones en el Congreso. En segundo lugar, la regla de la mayoría absoluta significa esencialmente que en algunos casos la fecha de las elecciones presidenciales no coincide con la de las legislativas, porque la segunda vuelta se realiza una vez determinada la composición del Congreso. En este caso, aunque el presidente pueda ser un representante del partido al que menos se oponga la mayoría absoluta del electorado, el Congreso podría estar compuesto mayoritariamente por miembros de otros partidos, a los que los votantes acordaron previamente su preferencia”<sup>217</sup>.

El sistema binominal actúa como un incentivo institucional para la formación de coaliciones que se evidencia en la formación de dos bloques políticos: la Concertación Democrática (DC, PPD, PS y PRSD) de centro izquierda, y la coalición de centroderecha integrada principalmente por la UDI, RN y otros<sup>218</sup>.

Es decir, que el sistema electoral se convierte en la forma mediante la cual se presiona a los partidos para que se agrupen en torno a dos amplias coaliciones que han derivado en la existencia de un sistema político que funciona como uno bipartidista. Si en el caso chileno se consideran las coaliciones en lugar de los partidos, el número efectivo de partidos alcanza un valor ligeramente superior a dos<sup>219</sup>.

**Cuadro 23. Resultado de elecciones presidenciales en Chile (1990-2010)**

<b>País</b>	<b>Presidentes</b>	<b>Año de Elección</b>	<b>% Votos en 1ra vuelta</b>	<b>% Votos en 2da vuelta</b>
<b>Chile</b>	<b>Patricio Alwyn Azocar</b>	1989	55,17	sin segunda vuelta
	<b>Eduardo Frei Ruiz Tagle</b>	1993	57,98	sin segunda vuelta
	<b>Ricardo Lagos</b>	1999	47,96	51,31
	<b>Michelle Bachelet</b>	2005	45,96	53,50

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Electoral de Argentina

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 229

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 340

<sup>219</sup> Payne y otros, Op. Cit. p. 29

En el caso chileno, sólo las presidencias de Lagos y Bachelet se obtuvieron luego de una segunda vuelta (Ver Cuadro 23) y durante las dos décadas se presentaron coaliciones políticas ejecutivas estructuradas. En este sentido, se debe tener en cuenta que esta variable a priori parece no tener influencia en la decisión de formación de las coaliciones.

### **1.7. País federal o unitario**

Según Altman, los estados federales son más propensos a la formación de una coalición que los estados unitarios dado que el carácter federal de un país podría influir en la necesidad de un presidente para conformar una coalición ejecutiva. En los países federales existen actores de veto regional a través de los gobiernos locales independientes que el ejecutivo debe tener en cuenta para gobernar.

En Argentina, la Constitución establece en su “Artículo 1: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según establece la presente Constitución”. Mientras que en Chile la Constitución establece en el “Artículo 3: El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”.

El comportamiento de esta variable para los países bajo estudio, a priori no aparece como un factor que esté relacionado con el aliento o desaliento para la formación de coaliciones políticas ejecutivas dado que en Chile, país unitario, se presentan coaliciones políticas ejecutivas durante todo el período bajo estudio mientras que en Argentina, federal, sólo de manera intermitente.

## 1.8. Polarización ideológica del sistema de partidos

Esta variable<sup>220</sup>, señalada por Altman, permite inferir la propensión de un sistema de partidos a la formación de coaliciones políticas ejecutivas. En la medida que exista una mayor polarización ideológica es menos probable su formación debido a que “los partidos tienen un terreno menos ideológico para encontrar áreas de política común en el que puedan actuar juntos”<sup>221</sup>. Es decir que en aquellos sistemas de partidos en los cuales esta distancia ideológica sea amplia, sus partidos probablemente no logren establecer programas políticos comunes que permitan aglutinar a sus miembros, más aún, también parece bastante poco probable que en este contexto la coalición política ejecutiva encuentre ámbitos de actuación comunes.

La polarización ideológica del sistema de partidos mide la distancia entre los partidos con posiciones –habitualmente ideológicas aunque puede efectuarse considerando la distancia programática- más extremas dentro del mismo. Para calcular la polarización ideológica se utilizan las ubicaciones ideológicas de los partidos medidas sobre el continuo 1 a 10 (1 izquierda y 10 derecha) y se considera que “una polarización superior a 3 es una polarización muy elevada; hasta 3 es una polarización moderada; y en torno a 1,5 es una polarización baja”<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> Las estadísticas usadas en este apartado han sido extraídas del Observatorio de Partidos Políticos de América Latina dirigido por Manuel Alcántara Sáez, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca. “Esta base de datos contiene datos sobre las opiniones, actitudes y percepciones de 665 militantes y miembros de las cúpulas de los partidos políticos latinoamericanos. Esta base de datos es uno de los resultados del proyecto de investigación *Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina*, desarrollado por el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca entre los años 1997 y 2001. Esta investigación tuvo como objetivo central obtener información exhaustiva acerca de las características organizativas, el funcionamiento interno y la inserción política e institucional de los partidos políticos relevantes en 17 países latinoamericanos a fin de establecer relaciones causales de carácter general entre ellos y la gobernabilidad de sus regímenes democráticos. El proyecto planteó estudiar los rasgos fundamentales de los partidos políticos desde una perspectiva sistémica y comparada, centrando su atención en aquellos que tienen participación en el Congreso y que, o bien son (o han sido en la actual fase democrática) el sostén fundamental del gobierno nacional o bien constituyen en nudo articulador de coaliciones alternativas de gobierno”. Octubre de 2014 (<http://americo.usal.es/oir/opal/PPAL.htm>)

<sup>221</sup> Altman, Op. Cit. p. 15

<sup>222</sup> Ruiz Rodríguez Leticia y Otero Felipe Patricia, “*Indicadores de partidos y sistemas de partidos*”. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 2013. p. 92

Desde una perspectiva metodológica para la estimación del valor de la polarización resulta necesario contemplar algunas cuestiones que inciden en los resultados y en las posteriores interpretaciones que puedan inferirse de los mismos.

Una de estas cuestiones refiere a la identificación de las dinámicas de interacción entre los partidos dentro de un sistema de partidos. Según Sartori<sup>223</sup> existen sistemas de partidos en los que predominan dinámicas centrípetas y otros en los que predominan dinámicas centrífugas. En los primeros los partidos tienden hacia el centro del continuo ideológico y los partidos adoptan una postura moderada dado que no pueden ganar adoptando posturas extremas. En cambio, cuando las interacciones de los partidos tienden a generar posiciones extremas se trata de un sistema en el cual predominan dinámicas centrífugas y éste se encuentra muy polarizado. La característica de este sistema es que predomina un centro ideológico debilitado y los partidos asumen posturas extremas defendiendo políticas radicales.

Si bien estas dinámicas se modifican en el tiempo y son flexibles sus variaciones están asociadas a las preferencias electorales de los votantes que los partidos identifican en la competencia electoral- con umbrales aceptables para no perder la credibilidad- y al número de partidos del sistema.

En estos entornos de competencia electoral los sistemas bipartidistas, según Downs<sup>224</sup>, los partidos compiten por los votantes medios por tanto buscan la aproximación generando la reducción de la polarización. Mientras que en los sistemas multipartidistas los partidos persiguen preservar su espacio ideológico con el fin de diferenciarse del resto de oferta partidista pero también puede ocurrir que los partidos más próximos entre sí encuentren un espacio en común para competir en las elecciones.

En referencia al número de partidos del sistema, “es más peligroso un sistema de partidos polarizado que sea bipartidista que uno multipartidista. La probabilidad de llegar a acuerdos entre dos partidos antagónicos suele generar escenarios de suma cero con un claro ganador y un claro perdedor; mientras que en las situaciones combinadas de polarización y multipartidismo es más fácil que

---

<sup>223</sup> Citado por Ruiz Rodríguez y Otero Felipe. Op. Cit. p. 88

<sup>224</sup> *Ibidem*, Op. Cit. p.89-90

algunos partidos encuentren puntos de consenso y que no se produzca un claro vencedor y un claro derrotado”<sup>225</sup>.

Las otras cuestiones refieren a los análisis que deben considerarse al momento de realizar el cálculo de la polarización, en particular, relacionadas con la ubicación promedio ideológica de los partidos, qué partidos considerar y cuál fórmula de cálculo emplear.

En cuanto a la ubicación promedio de los partidos que constituye la base de cálculo de la polarización se puede optar por considerar los datos que provienen de encuestas a elite -del partido o legislativa- o utilizar las ubicaciones ideológicas del electorado o los juicios de valor de expertos. En el primer caso la polarización obtenida será menor porque considera a los partidos que acceden al legislativo y algunos partidos ubicados en los extremos difícilmente pueden acceder. El uso de los datos provenientes de encuestas a ciudadanos sólo permite reconocer la polarización ideológica de los ciudadanos que no necesariamente encuentra relación con los partidos.

En cuanto a qué partidos entran en juego las consideraciones en torno a si se considera la distancia de todos los partidos que compiten en las elecciones, o únicamente aquellos partidos con representación parlamentaria. “El cálculo de la polarización a partir de los partidos parlamentarios permitirá reconocer una distancia menor entre los partidos que si se mide la polarización entre todos los partidos que compiten en elecciones. Esto es así porque los partidos con posiciones más extremas acceden con menos frecuencia al Parlamento. De ahí que, a no ser que los partidos fuera del parlamento tengan un gran poder desestabilizador mediante mecanismos no convencionales, es una práctica más habitual la medición de la polarización de los partidos parlamentarios. La polarización parlamentaria da unas claves más precisas sobre el funcionamiento del sistema político en su conjunto y de los márgenes para la gobernabilidad”<sup>226</sup>.

En la decisión de ponderar o no por el peso relativo de los partidos se trata de reflexionar acerca de la equiparación del peso de todos los partidos o la ponderación por su peso electoral o parlamentario relativo. La polarización

---

<sup>225</sup> *Idem*

<sup>226</sup> *Ibidem*, Op. Cit. p. 92-99

ponderada permite reconocer con mayor precisión los procesos de toma de decisiones.

En cuanto a las fórmulas de cálculo Ruiz Rodríguez Leticia y Otero Felipe Patricia<sup>227</sup> plantean las diferencias que se pueden observar al emplear unas en detrimento de otras, en especial, haciendo referencia a las fórmulas de cálculo de polarización ideológica de Taylor y Herman (1971), Knutsen (1998) y Dalton (2008)<sup>228</sup>. Destacan las variaciones en los resultados que provoca la utilización de medir la distancia ideológica ponderando el peso de los partidos en votos o escaños. Señalan la variante que incorpora la fórmula de Dalton (2008) al realiza la ponderación de los partidos en función del peso que los mismos tengan en las elecciones.

---

<sup>227</sup> *Idem*

<sup>228</sup> La fórmula de cálculo de Taylor y Herman es la siguiente:

$$\text{Polarización ponderada: } Pp = \sum_{j=1}^J p_j^p (\bar{x}_j - \bar{x}_p)^2$$

$$\text{o bien: } Pp = \sum_{j=1}^J p_j^p |\bar{x}_j - \bar{x}_p|$$

*Donde:*

$p_j^p$  es la proporción de escaños que obtiene cada partido sobre el total de 1.

$\bar{x}_j$  es el promedio ideológico del partido  $j$ .

$\bar{x}_p$  es el promedio ponderado por la proporción de escaños (sobre 1) de las posiciones de todos los partidos en dicha escala:  $(\bar{x}_A \cdot p_A^p) + (\bar{x}_B \cdot p_B^p) + \dots$

*Fuente:* Taylor y Herman (1971) y Knutsen (1998).

El cálculo de Polarización Ponderada de Knutsen en el cálculo se pondera la posición ideológica del partido por su presencia en el legislativo. La única diferencia es que en este caso no se eleva al cuadrado las desviaciones por lo que estas son ligeramente menores y, en consecuencia, resulta una cifra de polarización más baja.

La fórmula de cálculo de Dalton es la siguiente:

$$\text{Polarización ponderada} = Pp = \sqrt{\sum_{j=1}^J p_j^p \left[ \frac{\bar{x}_j - \bar{x}_p}{4,5} \right]^2}$$

*Donde:*

$p_j^p$  es el porcentaje de votos obtenidos por cada partido en las elecciones.

$\bar{x}_j$  es la posición ideológica media del partido  $j$ .

$\bar{x}_p$  es el promedio ideológico ponderado del sistema de partidos en la misma escala  
4,5 es la distancia máxima posible entre la ubicación de un partido y el centro teórico de la escala de 1 a 10 (una explicación en el segundo paso).

*Fuente:* Adaptado de Dalton (2008).

La polarización no ponderada<sup>229</sup> suele arrojar valores más altos que la ponderada, ya que los partidos más exitosos, que en la ponderación impactarán más en el cálculo, suelen situarse en el centro del espectro ideológico.

El primer dato para el cálculo de la polarización es la determinación de la ubicación ideológica de los partidos en el sistema de partidos. En esta dirección, resulta valioso el aporte del estudio que realiza Alcántara<sup>230</sup> dado que permite contar con datos sobre la ubicación de los partidos latinoamericanos en el continuo ideológico izquierda-derecha. En su estudio se analiza a 17 países de América Latina comprendiendo en esta clasificación a los partidos PJ, UCR y FREPASO de Argentina y a los partidos PDC, PPD, PS, RN, UDI de Chile.

En esta clasificación se toma en cuenta la auto ubicación de cada partido y la ubicación que realizan los otros partidos en el continuo izquierda-derecha. El Cuadro 24 muestra que en Latinoamérica la mayoría de los partidos señalados en la categoría de auto ubicación se sitúan en el espectro ideológico de centro y centroizquierda, pero cuando esta consideración se realiza teniendo en cuenta la clasificación que hacen los otros partidos, estos mismos partidos quedan situados en la centroderecha y la derecha. Este contraste entre percepciones abona la posibilidad de resaltar que en el discurso y en el contenido de los programas es más probable que se encuentren indicios de sus intenciones más ligadas a las posiciones de centro y centroizquierda, mientras que si se analizan las acciones puede advertirse cierta inconsistencia entre lo que se expresa y efectivamente se realiza. Por otra parte, que la ubicación se altere sustancialmente cuando son los otros partidos los que la establecen puede entenderse como una manera de marcar cierta distancia ideológica entre ellos que los mantenga en la competencia.

---

<sup>229</sup> La fórmula de cálculo de Polarización No Ponderada es la siguiente:

$$\text{Polarización no ponderada} = Pnp = \bar{x}_A - \bar{x}_B$$

Donde:  $\bar{x}_A$  se refiere al valor ideológico medio ubicado en el extremo derecho.

$\bar{x}_B$  se refiere al valor ideológico medio ubicado en el extremo izquierdo.

Fuente: Adaptado de Sartori (2003) [1976].

<sup>230</sup> Alcántara, Op. Cit. p. 14



**Cuadro 24. Los partidos ubicados en el eje izquierda-derecha  
en América Latina**

<b>Posición</b>	<b>Según la auto ubicación</b>		<b>Según la ubicación de otros</b>	
Izquierda	6	10,5	8	13,6
Centroizquierda	14	24,6	8	13,6
Centro	22	38,6	11	18,6
Centroderecha	11	19,3	18	30,5
Derecha	4	7	14	23,7
TOTAL	57	100	59	100

Fuente: Alcántara Sáez<sup>231</sup>

Si bien, “el eje izquierda-derecha proyecta perfectamente la diferenciación interpartidista que puede reconocerse en el ámbito nacional para la mayoría de los países y, por lo tanto, es una clara referencia de competencia política (...) pueden destacarse como excepciones el caso de Bolivia, al situarse tres de los cuatro partidos analizados en el mismo nicho y de Costa Rica, República Dominicana y Argentina que sitúan dos de sus tres partidos en la misma posición. Se trata del centro en los primeros países y de la centroizquierda en el caso de Argentina. Los restantes países mantienen entonces una competencia más intensa. En Guatemala y Nicaragua la competencia es extrema al situarse dos de sus partidos en los extremos del continuo, pero también existe una competencia fuerte en El Salvador”<sup>232</sup>.

Tal como se observa en el Cuadro 25, en Argentina la clasificación de los partidos según su auto ubicación sitúa al PJ en el centro y a UCR y FREPASO en la centroizquierda. En tanto que cuando se considera la ubicación que hacen los otros partidos, el PJ resulta ubicado en la centroderecha, la UCR en el centro y el FREPASO en la centroizquierda. Esta clasificación da cuenta de un terreno para la competencia partidaria en el que se encuentran algunos vacíos ideológicos. Este es el caso de Argentina en dónde no se detectan representantes de centroderecha y derecha.

---

<sup>231</sup> *Ibídem*, p.15

<sup>232</sup> *Ídem*

En Chile, la auto ubicación de los partidos sitúa al PPD y al PS en la centroizquierda, PDC y RN en el centro, y en la centroderecha a la UDI. Esta situación es distinta a la que se advierte en Argentina, dado que en la competencia partidaria convergen representantes de la mayoría de las categorías identificadas en la clasificación de Alcántara, salvo en el caso de la derecha.

**Cuadro 25. Los partidos en el eje izquierda-derecha. Argentina y Chile**

Posición	Según su ubicación		Según la ubicación de otros	
	País	Partidos	País	Partidos
<b>Izquierda</b>	-.-	-.-	Chile	PS
<b>Centro Izquierda</b>	Argentina	UCR y FREPASO	Argentina	FREPASO
	Chile	PPD y PS	Chile	PPD
<b>Centro</b>	Argentina	PJ	Argentina	UCR
	Chile	PDC y RN	Chile	PDC
<b>Centro Derecha</b>	Chile	UDI	Argentina	PJ
			Chile	RN
<b>Derecha</b>	-.-	-.-	Chile	UDI

Fuente: Alcántara Sáez<sup>233</sup>

Para la identificación de la ubicación de los partidos políticos de Argentina y Chile se toman los datos sobre la ubicación ideológica de los partidos chilenos que surgen a partir de las entrevistas a élites parlamentarias (PELA) que realiza el Observatorio de Partidos Políticos de América Latina dirigido por Manuel Alcántara Sáez, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca dirigido por Alcántara Sáez. Esos datos quedan reflejados en los Cuadro 26 y 27 que se muestran a continuación y sirven de base para el cálculo de la polarización de Argentina y Chile.

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 16

**Cuadro 26. Partidos políticos en la Cámara de Diputados de Argentina**

<b>Partido político</b>	<b>Escaños</b>	<b>Ubicación del partido según sus miembros (n)</b>
PJ	128	8,41
UCR	24	8,69
FREPASO	18	8,50

Fuente: Elaboración propia<sup>234</sup>.

**Cuadro 27. Partidos políticos en la Cámara de Diputados de Chile (2006-2010)**

<b>Partido político</b>	<b>Escaños</b>	<b>Ubicación del partido según sus miembros (n)</b>
RN	19	6,36 (14)
PDC	20	5,31 (16)
PS	15	2,73 (11)
PPD	21	4,13 (16)
UDI	33	7,04 (25)
PRSC	7	4,00 (5)
Otros*	5	5,33 (3)

Fuente: Ruiz Rodríguez y Otero Felipe<sup>235</sup>

\*La encuesta de PELA incluye la categoría “otros partidos” para las fuerza minoritarias con representación. En este período esos partidos fueron el Partido de Acción Regionalista, 1 diputado; Independiente Lista B, 2 diputados; Independientes Lista D, 2 diputados.

#### ❖ ARGENTINA

En el Cuadro 28 se muestran los valores que asume este índice en Argentina en el período bajo estudio según las estimaciones que realiza Alcántara Saez.

<sup>234</sup> Para este cálculo se utilizaron los datos de la base de datos del Observatorio de Partidos Políticos de América Latina. Marzo de 2015. ([http://americo.usal.es/oir/opal/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/opal/bases_de_datos.htm))

<sup>235</sup> Ruiz Rodríguez y Otero Felipe. Op. Cit. p. 93.

**Cuadro 28. Índice de polarización ideológica**

<b>Legislatura</b>	<b>1995-1997</b>	<b>1997-1999</b>	<b>2003-2005</b>	<b>2007-2009</b>
Año de administración de la encuesta a elites	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2004</b>	<b>2008</b>
Polarización ponderada (s/identificación partidista)	0,55	0,74	1,49	0,44
Polarización ponderada (s/identificación auto ubicación)	0,29	0,77	1,20	0,58
Polarización ponderada (s/identificación otros partidos)	1,79	2,66	2,77	1,33

Fuente: Extraído del Observatorio de Partidos Políticos de América Latina<sup>236</sup>

Una apreciación que se deriva de su lectura es que el índice muestra una baja polarización ideológica de los partidos.

En un análisis más particularizado, se advierte que en el período 1995-1997 el índice (según la ubicación de otros partidos) adquiere un valor ligeramente superior dando indicios de lo que sucedía en ese momento con el sistema de partidos. A partir de esa elección legislativa se inaugura una etapa de ruptura del bipartidismo tradicional (PJ-UCR) con la aparición del Frente Grande, que luego sería uno de los socios de la Alianza que alcanzó la presidencia en 1999, ubicado en la centroizquierda opositora al programa neoliberal de los gobiernos de Menem, más próximos a la corriente de derecha.

En el período 2003-2005 aparece nuevamente cierto repunte del índice de polarización ideológica dando indicios de la aparición de una nueva etapa de diferenciación ideológica entre los partidos, en este caso, dentro del PJ nace el proyecto político de Néstor Kirchner que se inscribe en la centroizquierda, consiguiendo cautivar al ala progresista del PJ y también a diferentes referentes sociales.

A partir de estas apreciaciones se entiende que la polarización ideológica en Argentina se manifiesta con poca influencia en la formación de coaliciones políticas ejecutivas laxas y de cooptación que se manifiestan en este período. En las primeras el presidente pertenece al PJ, el que forma la coalición política ejecutiva solo con

---

<sup>236</sup> Octubre de 2014 ([http://americo.usal.es/oir/opal/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/opal/bases_de_datos.htm))

un partido menor pero de alta significancia legislativa para contar con un programa de gobierno sustentado en la ley.

En la coalición de cooptación conformada por la UCR y el FREPASO la coalición preelectoral de los partidos no logró posteriormente sostenerse en el gobierno. Aquí es más notorio que la integración del gabinete de la Alianza no tuvo demasiada relación con esta variable y respondió a otras circunstancias.

En definitiva, se puede señalar en los casos bajo estudio que el comportamiento de esta variable no otorga señales claras de su influencia en la formación de las coaliciones políticas ejecutivas laxas y de cooptación. Sobre todo recordando que en ambos tipos de coaliciones se encuentra presenta el patrón de mixtura entre partidarios y no partidarios, adquiriendo mayor prepotencia los segundos cuando se trata de las coaliciones políticas ejecutivas laxas.

Resulta útil completar estas interpretaciones con el aporte de Ruiz Rodríguez y Otero Felipe<sup>237</sup> quienes plantean diferentes alternativas de cálculo de la polarización.

**Cuadro 29. Alternativas de cálculo de la polarización y sus resultados para el caso de Argentina**

Diferentes cálculos de polarización	Resultados
1. No ponderada	0,28
2. Ponderada en función de la presencia legislativa (Taylor y Herman, 1971)	0,01
3. Ponderada en función de la presencia legislativa (Knutsen, 1998)	0,07
4. Ponderada en función de la presencia electoral (Dalton, 2008)	0,18

Fuente Elaboración propia.

La comparación de los resultados que arrojan las distintas fórmulas de cálculo permite inferir que los mismos permiten reforzar el reconocimiento de que

---

<sup>237</sup> Ruiz Rodríguez y Otero Felipe. Op. Cit. p. 92-99.

el sistema de partidos argentino posee baja polarización, por tanto, una baja distancia ideológica de los partidos. En consecuencia, se refuerza también la aseveración que refiere a la polarización ideológica del sistema de partidos indicando que la misma no parece tener influencia en la formación de las coaliciones políticas ejecutivas laxas y de cooptación que se reconocen en este país en el período bajo estudio.

Esta situación también permite inferir que en el sistema de partidos argentino predominan interacciones de sus partidos que ponen de manifiesto la presencia de dinámicas centrípetas. A partir de esta consideración se presume que los partidos podrían presentar una tendencia a acercarse al centro del continuo ideológico y con más predisposición a adoptar posturas moderadas.

#### ❖ CHILE

Los valores indicados en el Cuadro 30 revelan la existencia de una polarización mayor a la detectada en Argentina, que además se condice con lo indicado anteriormente en relación a la presencia en el sistema de partidos de representantes de diversas ideologías.

**Cuadro 30. Índice de polarización ideológica**

<b>Legislatura</b>	<b>1993-1997</b>	<b>1997-2002</b>	<b>2002-2006</b>	<b>2006-2010</b>
Año de administración de la encuesta de elites	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>
Polarización ponderada (s/identificación partidista)	1,91	2,94	2,47	3,09
Polarización ponderada (s/identificación auto ubicación)	1,90	2,81	2,51	2,55
Polarización ponderada (s/identificación otros partidos)	4,12	5,28	6,86	6,80

Fuente: Extraído del Observatorio de Partidos Políticos de América Latina<sup>238</sup>

La influencia de esta variable resulta poco relevante en este caso, dado que la formación de dos conglomerados políticos ubicados en la centroizquierda/

<sup>238</sup> Octubre de 2014 ([http://americo.usal.es/oir/opal/bases\\_de\\_datos.htm](http://americo.usal.es/oir/opal/bases_de_datos.htm))

Concertación y en la centroderecha/Alianza hace que esta distancia ideológica tienda a disminuir en la medida que en ambos casos las dos coaliciones políticas se ubican cercanas al centro.

Con la finalidad de reforzar estas apreciaciones se realiza el análisis de los datos que arrojan las distintas alternativas de cálculo de polarización que aportan Ruiz y Otero<sup>239</sup> y que se presenta a continuación en el Cuadro 31.

La polarización no ponderada parte de considerar los valores ideológicos medios ubicados en los extremos en la izquierda, el PS, y en la derecha, la UDI arroja un resultado de 4,31 que permite inferir que el sistema de partidos chilenos presenta una alta polarización. Esta situación queda reflejada en la presencia de partidos ubicados en los extremos: en la izquierda (PS) y la derecha (UDI). Esta alta polarización ideológica pone de manifiesto la configuración de un escenario de conflicto entre los partidos que integran el legislativo que podría derivar en dificultades para desplegar la acción de gobierno. Desde esta interpretación la polarización ideológica aparece como una de las variables que influye en la formación de las coaliciones políticas ejecutivas.

**Cuadro 31. Alternativas de cálculo de la polarización y sus resultados para el caso de Chile (2006-2010)**

Diferentes cálculos de polarización	Resultados
1. No ponderada	4,31
2. Ponderada en función de la presencia legislativa (Taylor y Herman, 1971)	2,17
3. Ponderada en función de la presencia legislativa (Knutsen, 1998)	1,25
4. Ponderada en función de la presencia electoral (Dalton, 2008)	2,95

Fuente: Ruiz Rodríguez y Otero Felipe Patricia<sup>240</sup>

<sup>239</sup> *Ibidem*, Op. Cit p. 98-99

<sup>240</sup> *Ídem*

En cambio, si se considera la polarización ideológica ponderada teniendo en cuenta el peso de los partidos por su presencia en el legislativo (2,17 y 1,25) y su peso electoral (2,95) se podría inferir que el sistema de partidos chileno presenta una moderada o alta polarización en el cual “la fuerza (electoral y parlamentaria) superior de la UDI frente al PS hace que cuando se tiene en cuenta el peso de los partidos políticos, se puedan matizar las conclusiones respecto a la polarización del sistema”.

Los valores de la “polarización ponderada sugiere un escenario conflictivo, pero cuya distancia ideológica promedio en el conjunto del sistema de partidos es menor a la del cálculo de la polarización sin ponderación. Esto se debe a que los partidos más distantes entre sí tienen un peso específico diferente. En este caso la fuerza electoral del polo de la derecha en Chile es muy superior a la del polo de izquierda que tiene una condición de partido minoritario. Lo que subyace a la consideración de la polarización ponderada es que la distancia entre dos partidos hay que contextualizarla con la fuerza que tienen ambos; y que esta distancia es menos relevante cuando entre los dos partidos hay mucha diferencia en su fuerza (ya sea electoral o parlamentaria).

En conjunto, estas cifras elevadas de distancia ideológica sugieren una tendencia al juego centrífugo en el sistema de partidos chileno en el período analizado, pero digno de ser matizado con la introducción de ponderaciones”<sup>241</sup>.

En este escenario la formación de coaliciones políticas ejecutiva parece no estar influenciada por la variable de polarización ideológica debido a que las coaliciones políticas que las sustentan adoptan posiciones moderadas más cercanas al centro ideológico y políticas poco radicalizadas.

## **1.9. Proximidad de las elecciones**

Según Altman, cuánto más cerca se encuentra una presidencia de la finalización de su mandato menos probable es la formación de coaliciones políticas ejecutivas. La causa de esta situación es que a medida que se acerca la próxima

---

<sup>241</sup> *Ídem*



elección (presidencial o legislativa) los partidos se encuentran inmersos en un permanente juego de superposición de intereses que oscila entre la preocupación por el desenvolvimiento de su gobierno y las posibilidades electorales futuras.

Al inicio de su gobierno, la formación de las coaliciones políticas ejecutivas responde a negociaciones que persiguen la generación de condiciones propicias para la realización de sus objetivos políticos. En cambio, al final de su mandato, los partidos se enfocan principalmente en las ganancias electorales futuras, haciendo que sus intereses estén concentrados principalmente en la búsqueda de los actores que contribuyan a aumentar sus ganancias electorales. Es decir que en la formación de las coaliciones políticas ejecutivas predomina una negociación centrada en la previsión de los resultados futuros.

En consecuencia, esta variable es clave para comprender cómo influye en la formación de coaliciones políticas ejecutivas pues proporciona información que permite confirmar (o rechazar) la presencia de ciclos más propicios para la formación de coaliciones políticas ejecutivas. Además, se debe reconocer que a diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo con la formación de coaliciones políticas ejecutivas que se gestan durante el período preelectoral, en el presidencialismo, las mismas se forman en el período postelectoral.

## ❖ ARGENTINA

Es posible observar que la formación de las coaliciones políticas ejecutivas se produce inmediatamente después de las elecciones como respuesta a la necesidad de los presidentes de llevar adelante políticas estructurales, fortalecer su poder frente al legislativo y recompensar los apoyos recibidos durante las campañas electorales<sup>242</sup>.

Una expresión de esta observación la constituyen las diferentes coaliciones políticas ejecutivas identificadas durante las presidencias de Menem (1º y 2º), De la Rúa y Fernández de Kirchner.

Un dato significativo es que las coaliciones políticas ejecutivas laxas identificadas en este período se forman al inicio del mandato presidencial y se mantienen durante todo su período de gobierno.

---

<sup>242</sup> Ver Capítulo II

En tanto que la coalición política ejecutiva de cooptación formada por la Alianza FREPASO-UCR nace a partir de un pacto preelectoral entre ambos partidos. Si bien sus principales fuerzas partidarias acuerdan una plataforma de gobierno, luego de haber ganado las elecciones presidenciales se pone de manifiesto en sus acciones que el sustento mayor se encontraba en su capacidad para convertirse en una fuerza política alternativa a Carlos Menem. Esta situación contribuyó a la obtención de la presidencia de De la Rúa, dejando en evidencia la debilidad del acuerdo en torno a un proyecto político conjunto que pudiera materializarse en el mediano y largo plazo. El efecto inmediato de esta situación fue la dimisión de Fernando De la Rúa antes de la finalización de su mandato, envuelto en una crisis socio-institucional sin precedentes.

En este tipo de coalición política ejecutiva no se evidencia una influencia de esta variable en su formación debido a que en la misma posee mayor peso la presencia de partidarios (UCR), extrapartidarios, tecnócratas e independientes.

#### ❖ CHILE

En cambio, en Chile la formación de la coalición política ejecutiva, a semejanza de lo que ocurre en el parlamentarismo, responde más a acuerdos programáticos entre los partidos que la integran y que se gestan durante las elecciones. Esta situación se traduce en la formación de coaliciones políticas estructuradas que cuentan en su seno con representantes de cada socio partidario de la coalición en el gabinete para llevar adelante las principales políticas nacionales<sup>243</sup>.

---

<sup>243</sup> Ver Capítulo II

### 1.10. Popularidad del presidente

En el presidencialismo, la figura del presidente posee un rol preponderante al momento de la formación de la coalición política ejecutiva, siendo casi invisible el papel del resto de los partidos, que deben realizar un importante esfuerzo para diferenciarse de su gestión sin perjudicar la identidad del conjunto cuando la misma es desfavorable. En consecuencia, se encuentran en la difícil situación de compartir sus éxitos, a la vez de convertirse en co-responsables de los fracasos que se derivan de su gestión. Por tanto, cuando un presidente es impopular muchos de los futuros candidatos presidenciales (tanto de su propio partido o facciones como del resto de los partidos) estudiarán la posibilidad de distanciarse de su gestión, creando lo que los americanos llaman el síndrome del “lame duck o pato cojo”, en referencia a que es percibido como un presidente debilitado para ofrecer los beneficios esperados por los miembros de la coalición política ejecutiva.

Frente a un escenario socioeconómico benigno es posible que los miembros de la coalición política ejecutiva perciban la posibilidad de una alta popularidad del presidente, y en consecuencia, la decisión de conformar y mantenerse en la misma. En cambio, en un escenario socioeconómico desfavorable en el que es imposible diferenciarse, la percepción de los partidos de la coalición es adversa a continuar cooperando con el presidente y más proclive a desplegar una estrategia de deserción<sup>244</sup>.

La impopularidad del presidente actúa como un disparador en el análisis de los desertores que deben valorar la situación en términos de la relación costo-beneficios. Es decir, que la deserción de los miembros de la coalición política ejecutiva está presente siempre como posibilidad y su ocurrencia está en función sólo de identificar el momento apropiado para desertar en función de la relación costo-beneficio de permanecer o alejarse (convertirse en oposición del presidente)<sup>245</sup>. Entre los beneficios, puede tratarse de acceso a cargos de gobierno y a través de ellos a los medios para cristalizar sus objetivos de políticas, como así también contar con oportunidades de influir en decisiones legislativas y de

---

<sup>244</sup> Garrido, Op. Cit p. 56-57

<sup>245</sup> Flisfisch, Op. Cit. p. 25-26

gobierno, prestigio o satisfacción de anhelos de poder, entre los más usualmente empleados no considerados ilícitos. Mientras que entre sus costos se encuentra como más relevante la disminución de sus propias posibilidades electorales futuras derivadas de su integración a la coalición y cuya gestión gubernamental se haya convertido en impopular. Estas situaciones se producen porque las características institucionales del presidencialismo hacen imposible al electorado realizar la distinción de las responsabilidades que les cabe a cada uno dentro del gabinete<sup>246</sup>.

“Si las cosas van bien, si el desempeño gubernamental es por lo menos razonable y si ese desempeño se traduce en popularidad, hay un claro incentivo para permanecer en la coalición bajo el supuesto que esa popularidad aumenta las propias posibilidades electorales futuras. Inversamente, si las cosas van mal y ello se traduce en impopularidad hay un incentivo para transformarse en oposición para explotar políticamente el descontento en favor de las propias chances electorales futuras”<sup>247</sup>.

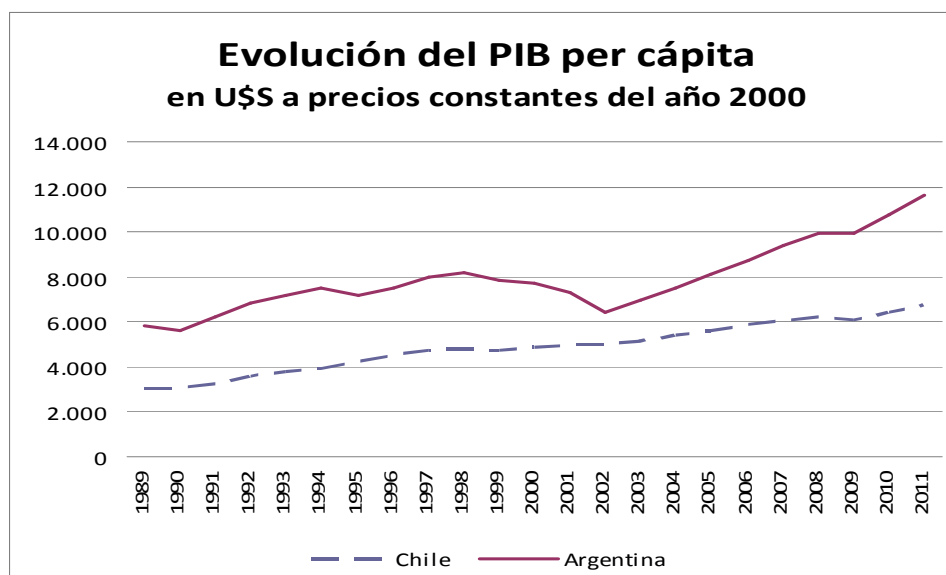
Según Altman, en los regímenes presidenciales la popularidad del jefe del ejecutivo puede tener un efecto crucial en la formación de la coalición, especialmente en los regímenes con sistemas de partidos débiles. Es decir que cuando se genera una situación económica favorable y es percibida de esta manera por los ciudadanos, existe una mayor probabilidad de formación de coaliciones ejecutivas, dado que es difícil que alguien quiera quedar fuera de esta situación favorable. Mientras que, a la inversa, cuando la situación económica se percibe como desfavorable resulta altamente improbable la formación de coaliciones ejecutivas.

---

<sup>246</sup> *Ídem*

<sup>247</sup> *Ídem*

**Gráfico 3. Evolución del PBI**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Altman señala que una manera de medir la popularidad del presidente, frente a la dificultad de contar con esta información a través de otros medios, es establecer una relación entre la popularidad y la evolución del PBI per cápita de un país. En el Gráfico 3 se muestra la evolución del PBI per cápita de los países bajo estudio durante el período 1990-2010; a partir de estos datos se analiza la popularidad de los presidentes comprendidos en ese período.

#### ❖ ARGENTINA

El siguiente análisis está dirigido a reconocer la posible relación entre la evolución del PBI y el nivel de popularidad de los presidentes Menem (1º y 2º), De la Rúa y Cristina Fernández para derivar, a partir de allí, alguna incidencia en la decisión de conformar coaliciones políticas ejecutivas.

Tal como se desprende del Gráfico 3, la tendencia del PBI per cápita en Argentina para el período bajo estudio muestra una trayectoria con altibajos que evidencia la presencia de ciclos expansivos y contractivos de la economía. El dato significativo de esta serie de datos lo constituye la tendencia creciente que se advierte en la primera presidencia de Menem (1989-1999) que coincide con una alta popularidad producto del resultado de su elección: en febrero de 1990 en el marco de la hiperinflación había caído al 35 % (74 % cuando había jurado, en julio).

Esta situación responde a la incorporación de Domingo Cavallo a la cartera ministerial de economía, decisión que permitió impulsar medidas de cambio estructural orientadas a un modelo neoliberal, de auge en esos años, que se apoyó fundamentalmente en la privatización de las empresas públicas, la convertibilidad de la moneda y la apertura a los mercados internacionales.

Sin embargo, tal como lo refleja el Grafico 3, a partir de 1998 la economía comienza a dar síntomas de sus dificultades para mantener el ritmo de crecimiento esperado y además, de su ineficacia para responder a los importantes efectos sociales que el modelo económico generaba. Hasta 1999 se mantiene esta tendencia decreciente para hacer su pico más bajo en el año 2001, momento en el que no sólo se hizo difícil sostener la política económica adoptada sino que además se asistió a una fuerte crisis social que derivó en la renuncia de De la Rúa. Con este episodio se abrió una etapa de crisis institucional que recién en el año 2003 parece encontrar alguna respuesta con la política economía adoptada por Néstor Kirchner.

Sin embargo, nuevamente es el PJ el partido que disputa internamente primero y en las elecciones presidenciales de 2003 después la puja entre dos modelos económicos: uno de tinte liberal (Menem) y otro más intervencionista del Estado (Kirchner). En la segunda vuelta, tras la renuncia de Menem al ballottage, obtiene la presidencia Néstor Kirchner y con él se abre un escenario económico y social distinto.

En el primer mandato de Carlos Menem (1989-1995) la formación de la coalición política ejecutiva laxa se efectúa con un partido y un conjunto de representantes de sectores empresariales, sindicales y tecnócratas reconocidos que reflejan con claridad su intención de llevar adelante una política económica neoliberal. En su segundo mandato (1995-1999), la evolución del PBI muestra señales de un decrecimiento que se refleja en la existencia de una situación económica desfavorable con signos de alto desempleo y denuncias de corrupción, dos hechos que afectaron el clima social de aquel período.

En publicaciones de la época puede advertirse que las mediciones realizadas muestran que *"El gobierno de Menem está en un punto crítico. La gente percibe que no hay equidad en el ajuste y tiene además menos tolerancia hacia los funcionarios corruptos"*, dijo Carballo. Para cuatro de cada 10 personas, el

*principal problema del país es el desempleo, que llega a 17,1 por ciento. Pero enseguida mencionan la corrupción y, más lejos, la pobreza, la crisis educativa y los problemas en la justicia (...) Ya no se puede hablar de malhumor, hay un estado de fuerte protesta y se ve venir mayor conflictividad. Hay datos preocupantes sobre violencia y, ojo porque la democracia sigue teniendo consenso, no se buscan salidas autoritarias" (Soc. Carballo, Presidente de Gallup).<sup>248</sup>*

Esta baja en la popularidad registrada a partir de 1995 se refleja en el porcentaje de votos obtenidos para su reelección, que es inferior al obtenido en su primer mandato. Esta tendencia de baja popularidad alcanza su punto máximo en las elecciones legislativas de 1997 cuando su partido pierde las elecciones en manos de la Alianza (UCR-FREPASO). Situación que se reitera en la elección presidencial de 1999, en la cual De la Rúa (UCR-FREPASO) asume la presidencia.

Sin embargo, en las dos presidencias de Menem se identifican coaliciones políticas ejecutivas laxas que pueden reconocer su origen en la necesidad del presidente de impulsar un programa de gobierno que contemple medidas de corte neoliberal, hasta ese momento alejadas de las bases tradicionales de su partido (PJ). De allí que el tipo de coaliciones políticas ejecutivas elegidas responde al de una coalición política ejecutiva laxa, en la que se integran al gabinete no sólo representantes de partidos sino también representantes de los distintos sectores del país.

En 1999, la asunción del presidente De la Rúa coincide con un ciclo retractivo de la economía que venía profundizándose desde 1998. Sin embargo, el nivel de popularidad de la Alianza fue alto y se reflejó en el caudal de votos obtenidos para alcanzar la presidencia. Ambas situaciones comienzan a profundizar la tendencia decreciente a partir de 2001, con su punto máximo en el año 2002, cuando comienza un período de crisis institucional que culmina con la presidencia del Duhalde.

El carácter preelectoral de la Alianza es una de las circunstancias a tener en cuenta al momento de realizar el análisis de la incidencia de la popularidad del presidente en la conformación de una coalición política ejecutiva. En este caso, al

---

<sup>248</sup> Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS). Argentina: Menem en su peor momento de popularidad 23 de agosto de 1996. Octubre de 2014 (<http://www.ipsnoticias.net/1996/08/argentina-menem-en-su-peor-momento-de-popularidad/>)

tratarse de una coalición de partidos que asume la presidencia la conformación de la coalición política ejecutiva posee un patrón que responde a la distribución entre sus miembros de las distintas carteras ministeriales. Es decir, que la popularidad del presidente al inicio de su presidencia no resulta una variable sustancial en la decisión presidencial y en la decisión de los partidos para conformar esta coalición política ejecutiva<sup>249</sup>.

Durante las posteriores presidencias, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, la evolución se inscribe en un ciclo de leve crecimiento que coincide con la popularidad alcanzada. En el caso de la presidencia de Fernández de Kirchner su popularidad estuvo asociada a los logros que en materia económica alcanzó el presidente Kirchner. Sin embargo, la formación de la coalición política ejecutiva laxa que se observa durante su presidencia no estaría sustentada en dicha popularidad dado que sólo incorpora a un integrante del ARI en su gabinete dejando en sus cargos al resto de ministros que acompañaron a su esposo.

#### ❖ CHILE

En Chile la evolución del PBI, tal como se muestra en el Gráfico 3, manifiesta una tendencia creciente que se mantiene a lo largo de los veinte años de gobierno analizados en este estudio. El ciclo de expansión de la economía en estos años constituye no sólo una de las causas de la popularidad de cada presidencia de la Concertación sino también el sustento de su consolidación como fuerza política del país.

Hay que resaltar que todos los presidentes al inicio de sus mandatos gozan de una alta popularidad que sigue el curso alcista de los niveles de PBI, pero que se va desgastando a medida que transcurre su mandato. Es decir que esta posición del presidente al inicio de su mandato permite inferir que la formación de las coaliciones políticas ejecutivas estructuradas siempre goza de los beneficios generados por esta popularidad.

Para analizar la incidencia de la popularidad del presidente en la decisión de integrarse a la coalición política ejecutiva estructurada se considera importante reconocer dos etapas claramente identificables en el recorrido por el gobierno de la

---

<sup>249</sup> Ver Capítulo IV



Concertación. Una, que comprende los gobiernos democristianos (1990-2000) encabezados por los presidentes Alwyn y Frei; y la otra signada por la presencia de los gobiernos socialistas (2000-2010) encarados por los presidentes Lagos y Bachelet.

En la primera, la popularidad de estos presidentes estuvo asociada a la transición hacia la democracia que marcó este período. “A diferencia de muchas de las sucesiones presidenciales en la historia reciente de América Latina, el presidente Aylwin transfirió la banda presidencial a su sucesor con tasas de aprobación extremadamente altas. El gobierno de Aylwin tuvo bastante éxito al encarar la miríada de temas complejos y controvertidos que invariablemente suceden a un régimen autoritario”<sup>250</sup>.

Según Navia<sup>251</sup> “el presidente Aylwin inició su gobierno con una enorme popularidad. En junio de 1990, 74 % aprobaba su desempeño y sólo el 15 % lo rechazaba, de acuerdo a las encuestas del CEP. Al dejar el poder, su nivel de aprobación era de 51 % y su rechazo llegaba al 28%. Durante sus cuatro años de gobierno, su aprobación nunca bajó del 48 % y su rechazo nunca superó el 31 %.

Aylwin tuvo mejor aprobación al comienzo que al final, pese a que la economía se expandió saludablemente durante todo el cuatrienio. El sexenio de Frei fue una paradoja. Si bien comenzó con saludables niveles de aprobación, en diciembre de 1994 su aprobación había caído a un 50 %. Su popularidad cayó hasta llegar a un 33 % en diciembre de 1997. Antes que empezara la crisis, la desaprobación de Frei (37%) ya era superior a su aprobación. La coyuntura lo debilitó aún más, pero su caída se produjo cuando más crecía la economía. Cuando dejó el poder, tenía un 28% de aprobación y un rechazo de 45%”.

En la segunda etapa de la Concertación, las presidencias desplegadas por Lagos y Bachelet gozaron de una popularidad que refleja la misma tendencia creciente que se manifiesta en las presidencias anteriores. Según Navia, Lagos partió desde una posición de debilidad. Fue el primer presidente que llegó al poder después de una definición en segunda vuelta. En junio de 2000, su aprobación

---

<sup>250</sup> Siavelis, Op. Cit. p. 206

<sup>251</sup> Extraído del artículo ¿Inmunidad en tiempos de crisis? Publicado en *La Tercera*, 15 de febrero de 2009. Octubre de 2014  
([http://blog.latercera.com/blog/pnavia/entry/inmunidad\\_en\\_tiempos\\_de\\_crisis](http://blog.latercera.com/blog/pnavia/entry/inmunidad_en_tiempos_de_crisis))

(41%) superaba apenas su rechazo (35%). La aprobación a Lagos siguió cayendo hasta diciembre de 2002 (41%). Pero paradójicamente su rechazo también disminuyó (31%). En sus últimos tres años en el poder, Lagos mejoró su aprobación y terminó mucho más arriba que cuando comenzó. Al final, un 60% aprobaba su gestión y sólo un 20% la rechazaba.

“La experiencia de Bachelet se ha parecido más a la de Lagos que a la de Frei o Aylwin. De acuerdo a las encuestas de Adimark, en abril de 2006, un 60% aprobaba a Bachelet. Después de las protestas estudiantiles, su aprobación cayó en julio de 2006 a 43% y su rechazo se elevó a 38%. Si bien se recuperó hacia fines de 2006, el Transantiago volvió a golpear fuertemente a Bachelet. En septiembre de 2007, sólo el 35% aprobaba su gestión, el 46 % la rechazaba. Desde entonces, Bachelet ha mostrado una clara tendencia al alza. En enero de 2009, el 53% aprobaba su gestión y sólo el 30% la rechazaba. Los altibajos en la aprobación de Bachelet se explican por fenómenos políticos, no por la tasa de crecimiento de la economía. Por eso, resulta equívoco anticipar que su aprobación inevitablemente caerá si la crisis económica golpea con fuerza. Mejor aún para Bachelet, su apoyo es sustancialmente mayor entre las personas de menos ingresos que entre los más acaudalados. La encuesta de la UDP de noviembre de 2008 muestra que si bien la aprobación de Bachelet era de 52 %, sólo el 41% de la clase alta (ABC1) tenía una visión positiva de la Presidenta. El 57% de la clase media baja (grupo socioeconómico D) aprobaba su gestión. Esta mayor popularidad entre los más pobres contrasta con lo ocurrido con el presidente Lagos. En la encuesta UDP de fines de 2005, Lagos alcanzaba el 71% de aprobación. Pero entre los de más ingresos, la popularidad de Lagos era de 79% mientras que en la clase media baja era sólo de 66%. Si Lagos fue un presidente popular, su popularidad en la elite era todavía superior. Bachelet, en cambio, es más querida por el pueblo que por la elite”<sup>252</sup>.

Sin embargo, el nivel de popularidad alcanzado por la presidenta al final de su mandato cercano al 84% no se trasladó al candidato de la Concertación que se presentó en las elecciones presidenciales de 2010, Frei Ruiz-Tagle, quien resultó derrotado por Sebastián Piñera (Alianza por Chile, la coalición de oposición de

---

<sup>252</sup> *Ídem*

centroderecha) dando por finalizado un período de gobierno sin interrupciones de 20 años de duración.

## **2. La Vicepresidencia y su contribución a la formación de coaliciones políticas ejecutivas**

En el presidencialismo, la fórmula presidencial puede convertirse en un mecanismo de coalición política ejecutiva dado que la misma está compuesta por un presidente y un vicepresidente. Pero no en todos los presidencialismos se encuentra la figura del vicepresidente, por tanto, sólo en aquellas en las que se contempla este cargo es posible reconocer su papel en la formación de una coalición política ejecutiva.

En Argentina existe el cargo de vicepresidente establecido en la Constitución (Art.94). En cambio, la Constitución chilena establece la posibilidad de subrogación o sucesión presidencial en la figura de un vicepresidente en situaciones excepcionales (Art.29).

A continuación, se analiza el rango institucional que posee la vicepresidencia en ambos países, y en el caso particular de Argentina se indaga acerca de las situaciones en las cuales los presidentes utilizaron este cargo como mecanismo de coalición política ejecutiva.

### **❖ ARGENTINA**

Tanto el presidente como el vicepresidente están establecidos constitucionalmente como autoridades de la Nación. El vicepresidente<sup>253</sup> integra la

---

<sup>253</sup> Art. 94: El presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo, en doble vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único.

Art. 95: La elección se efectuará dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del presidente en ejercicio.

Art. 96: La segunda vuelta electoral, si correspondiere, se realizará entre las dos fórmulas de candidatos más votadas, dentro de los treinta días de celebrada la anterior.

Art. 97: Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta, hubiere obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación.

Art. 98: Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere

fórmula presidencial en las elecciones presidenciales, es elegido por el voto popular al igual que el presidente y la duración de su mandato y las limitaciones de su reelección son las mismas<sup>254</sup>.

**Cuadro 32. Vicepresidencias en las coaliciones políticas ejecutivas**

<b>Tipos</b>	<b>Presidencias</b>	<b>Vicepresidencias</b>
<b>Laxa</b>	<b>Carlos Menem</b> (1er. Mandato)	Eduardo Duhalde (1989-1991)
	<b>Carlos Menem</b> (2do. Mandato)	Carlos Ruckauf (1995-1999)
	<b>Cristina Fernández De Kirchner</b>	Julio Cobos (2007-2011)
<b>De Cooptación</b>	<b>Fernando De la Rúa</b>	Carlos Álvarez (1999-2000)

Fuente: Elaboración propia

El vicepresidente tiene la función de reemplazar al presidente en caso de enfermedad, ausencia, muerte, renuncia o destitución (Art. 88)<sup>255</sup>. Adicionalmente, la Constitución también le asigna la función legislativa a partir del ejercicio de la presidencia de la Cámara de Senadores que le permite cumplir un rol fundamental como articulador de la relación entre el ejecutivo y legislativo, estableciendo como límite la posibilidad de utilizar su voto sólo en caso de que en la votación se presente un empate (Art. 57). Esto pone en evidencia su naturaleza híbrida, que en ocasiones está asociada a la función legislativa y en otras ocasiones a las ejecutivas.

Tal como lo muestra el Cuadro 32, se exponen las vicepresidencias que se identifican en las coaliciones políticas ejecutivas argentinas para el período bajo estudio.

---

una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación.

<sup>254</sup> Art. 90: El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.

<sup>255</sup> En este artículo también se establece que en caso de muerte o renuncia del presidente no se lo reemplaza y, por tanto, el cargo queda vacante. En este caso, de ser requerido un reemplazo para el presidente en una circunstancia en la que no se disponga de un vicepresidente, la Constitución establece que corresponde al Congreso establecer quien asumirá el cargo. A tal fin se sancionó la Ley 20.972 de Acefalía, estableciendo la línea sucesoria.

Hay que destacar que las coaliciones políticas ejecutivas laxas tienen presidentes que contribuyeron al fortalecimiento del programa de gobierno por su pertenencia partidaria al PJ. Este es el caso de las dos presidencias de Menem y de Fernández de Kirchner

Durante las dos décadas bajo estudio, se observa que los vicepresidentes han tenido muy poca proyección política para acceder al cargo de presidente, pero existe una tendencia a proyectarse hacia la política bonaerense, sobre todo después de 1991. En esta línea, se inscriben los vicepresidentes Duhalde, Ruckauf y Scioli, quienes obtuvieron la gobernación de la provincia de Buenos Aires luego de ejercer el cargo de vicepresidente.

A su vez, en el período bajo estudio solo se verifica la renuncia de dos vicepresidentes. En el año 1991 Eduardo Duhalde, vicepresidente de Menem, en su primer mandato, renuncia para asumir el cargo de gobernador de la provincia de Buenos Aires para el que había resultado electo. En el año 2000, el vicepresidente Carlos Álvarez renuncia por diferencias políticas irreconciliables con su presidente De la Rúa.

En general, es una de las funciones que pasa inadvertida por los estudiosos, aun cuando en la práctica su integración a la fórmula presidencial puede cumplir un papel muy importante en términos de formación de coaliciones políticas ejecutivas.

Por tanto, una de las cuestiones sobre las que se pretende profundizar está relacionada con las distintas motivaciones que poseen los presidentes al momento de realizar esta elección y su intención de formar coaliciones políticas ejecutivas. En algunas ocasiones, la vicepresidencia se convierte en un mecanismo de coalición política ejecutiva en sí misma, como puede reconocerse en el caso de la coalición política ejecutiva de cooptación formada por la Alianza, cuya fórmula presidencial estaba conformada en la presidencia por Fernando de la Rúa (UCR) y en la vicepresidencia por Carlos Álvarez (FREPASO).

En esta ocasión la misma fórmula presidencial fue empleada como una manera de distribuir poder entre los dos partidos integrantes de la Alianza. La conducción legislativa quedó bajo la órbita del vicepresidente, que además contaba con muy poca incidencia en el ejecutivo, y la conducción del ejecutivo bajo la órbita del presidente De la Rúa. De esta manera, la composición del gabinete presidencial

estuvo signada por la presencia de partidarios de la UCR, circunstancia que se profundizó luego de la renuncia del vicepresidente, dado que la UCR no sólo se quedó como líder principal sino que la capacidad del FREPASO para accionar sobre la política quedó reducida al Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de Fernández Meijide.

La Alianza se convirtió en la primera experiencia argentina en obtener la presidencia a partir de un acuerdo programático entre partidos: coalición pre electoral. Sin embargo, después de asumir el gobierno se suscitaron una serie de desencuentros entre los líderes de la Alianza que derivaron, primero en la renuncia del vicepresidente en el primer año de su mandato y posteriormente, en la renuncia del presidente en el segundo año de mandato.

Si bien se trata de otro tipo de coalición -coalición política ejecutiva laxa-, algo similar puede advertirse bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. En este caso, la fórmula presidencial estuvo integrada por el Frente para la Victoria (una fracción del PJ) en la figura de Cristina Fernández de Kirchner, y en la vicepresidencia un referente de la UCR, adherente hasta ese momento al proyecto político de corte transversal que impulsaba su esposo Néstor Kirchner. Esta fórmula presidencial finalmente obtiene la presidencia en las elecciones del año 2007, pero a los seis meses de gobierno y frente a la situación generada por la votación del proyecto de ley del Ejecutivo que establecía el aumento de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, el vicepresidente Cobos<sup>256</sup> decidió votar en contra, convirtiéndose automáticamente en el referente de la oposición dentro del mismo gobierno.

Este hecho provocó una situación institucional extraña dado que Cobos mantenía su condición de vicepresidente y en consecuencia, reemplazaba a la presidente en su ausencia, según lo prescripto por la Constitución, lo que permitía al vicepresidente dejar sin efecto decisiones tomadas por la presidente o decidir aquellas que desaprobaba.

---

<sup>256</sup> En su rol legislativo, el vicepresidente Cobos rechaza un proyecto de ley enviado por la presidenta Fernández de Kirchner en el que se establecía el aumento de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, en un contexto signado por la existencia de un extendido y fuerte conflicto con los representantes de este sector. Esta medida fue el inicio de una vicepresidencia escindida del ejecutivo al punto de mantener este enfrentamiento hasta el final del mandato.

En ambos casos, se verifica el empleo de la fórmula presidencial como mecanismo de coalición en sí misma, logrando el objetivo de alcanzar la presidencia. Sin embargo, también se debe resaltar que los beneficios electorales obtenidos por estas coaliciones políticas no se trasladan al momento de la coalición política ejecutiva, que en ambos casos han demostrado cierta debilidad al momento de llevar adelante sus políticas. Al poco tiempo de asumir quedan expuestas las diferencias sustanciales que existen entre las fuerzas políticas que la componen, provocando situaciones de alta incertidumbre institucional.

En otras ocasiones la fórmula presidencial se integra con referentes políticos del mismo partido. En este caso, es posible que se opte por elegir a un vicepresidente que le imprima a la fórmula un equilibrio territorial, como es posible advertir en Argentina, que establece un sistema federal. Bajo esta premisa se inscribe la presidencia de Carlos Menem, quien integra a la vicepresidencia a referentes del PJ de la provincia de Buenos Aires con la finalidad de compensar su procedencia del interior del país con la presencia de referentes partidarios del distrito electoral más grande y decisivo en las elecciones presidenciales. En su primera presidencia conforma la fórmula presidencial con Ruckauf y en su segundo mandato con Duhalde. Igual situación se puede verificar bajo la presidencia de Kirchner, que integra a Scioli como su vicepresidente.

En todos estos casos el equilibrio territorial permitió no sólo alcanzar la presidencia sino también reforzar la figura de los vicepresidentes en su territorio de origen, situación que les permitió acceder con posterioridad al cargo de gobernador de la provincia de Buenos Aires. En términos de capacidad para contribuir a la estabilidad del régimen demostraron ser muy eficaces dado que comparten su origen partidario y en consecuencia, el proyecto político del presidente pasa a ser compartido y llevado adelante en la legislatura, lugar donde el vicepresidente se desempeña como presidente. A través de este cargo se logran atenuar las tensiones que surgen entre ambos poderes de gobierno.

Por último, una tercera situación que puede advertirse es el empleo de la vicepresidencia como una manera de imprimir un equilibrio ideológico. En este caso se inscribe la primera presidencia de Menem, cuya fórmula presidencial

compuesta por el vicepresidente Ruckauf le permitió imprimir a la presidencia un tono progresista a las políticas impulsadas durante su mandato.

En definitiva, en las coaliciones laxas y de cooptación argentinas se encuentra presente el uso reiterado de la vicepresidencia como elemento de negociación en la formación de coaliciones políticas ejecutivas, pero sólo se modifican los motivos que llevan a tal decisión presidencial.

## ❖ CHILE

La vicepresidencia está instituida por la Constitución bajo la figura de una subrogación de la presidencia en caso de ausencia del presidente (Art. 29). Desde su establecimiento puede advertirse su naturaleza simbólica más que efectiva, dado que la vicepresidencia es de quien subroga o reemplaza al presidente electo o en ejercicio frente a la existencia de algún impedimento temporal, por enfermedad, ausencia del territorio u otro motivo grave. Para esta subrogación se establece un orden de precedencia de los ministros, y ante la ausencia de algunos de ellos el presidente es subrogado por el presidente del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados o el presidente de la Corte Suprema. El ejercicio de la vicepresidencia posee las mismas atribuciones que la Constitución establece al presidente.

En el caso chileno, la posibilidad de emplear la vicepresidencia como mecanismo de coalición política ejecutiva aparece poco probable dado que ésta no adquiere un rol institucional independiente del presidente sino que, por el contrario, queda en un segundo plano. Por esta razón durante todo el período analizado no se verifica el uso de la vicepresidencia con esta finalidad.





## CAPITULO IV

### **SUPERVIVENCIA Y FINALIZACION DE LAS COALICIONES POLÍTICAS EJECUTIVAS EN EL PRESIDENCIALISMO**

---

Una vez que el presidente forma la coalición política ejecutiva o gabinete de coalición se inicia un intrincado camino en el que sus integrantes desarrollan diversas estrategias para permanecer o bien, tomar la decisión de alejarse. Ambas situaciones ocurren cuando se presentan un conjunto de situaciones que contribuyen a direccionar esta decisión.

El despliegue de la estrategia de deserción de sus miembros responde a la identificación del momento político más apropiado para decidir alejarse y, en consecuencia, convertirse en opositor. En este cálculo se conjuga la relación costo-beneficio de permanecer para obtener los beneficios que se derivan de integrar un gobierno popular con posibilidades de ganancias electorales futuras frente a la decisión de alejarse para emprender desde la oposición el camino hacia la obtención de inciertas ganancias electorales futuras<sup>257</sup>.

Tal como lo señala Flisfich, “la variable crucial en la mantención de una coalición política ejecutiva es el comportamiento de los partidos distintos del partido al que pertenece el presidente o el jefe del gobierno. En todo momento, esos partidos son desertores potenciales, es decir, son libres para decidir si continúan o no en la coalición. Esa opción de desertar y constituirse en oposición es una amenaza siempre latente y constituye el principal recurso de poder de los desertores potenciales para obtener ventajas e influir en la marcha del gobierno. En principio, los desertores potenciales permanecerán en la coalición mientras la utilidad esperada asociada a la permanencia supere a la utilidad esperada asociada a la deserción y ulterior conversión en oposición”. Además, se agrega el riesgo de que los partidos distintos al del presidente sean satelizados por el liderazgo del presidente y con esta situación sean invisibles a los electores<sup>258</sup>.

---

<sup>257</sup> Flisfich, Op. Cit. p. 22

<sup>258</sup> *Ibíd*em, p. 23

Es así como las reglas del juego presidencial dejan indefenso al liderazgo de la coalición política ejecutiva porque los factores que influyen en esta situación surgen de su propia naturaleza: el mandato fijo (presidente y legislativo), la imprescindible participación del presidente en la formación y liderazgo de la coalición, su independencia para elegir y remover su gabinete.

De esta manera, resulta difícil contar con una estrategia adecuada para contrarrestar los intentos de abandono y oposición de los partidos, ya que los desertores se encuentran con un conocimiento más acabado tanto del tiempo institucional como del espacio institucional requerido para un despliegue óptimo de sus estrategias de deserción y oposición. Es decir, que se les facilita la tarea “no sólo de identificar el tiempo oportuno para desertar, sino aún más de construir escenarios adecuados para una deserción exitosa”<sup>259</sup>.

Mientras que en el parlamentarismo la situación se altera radicalmente porque su misma naturaleza produce una mayor incertidumbre entre aquellos que deciden abandonar la coalición. Principalmente, en razón de que la prerrogativa del jefe del gobierno de disolver el parlamento y convocar anticipadamente a elecciones hace imposible identificar un momento oportuno para desertar.

A fin de indagar acerca de las situaciones que influyen en la decisión de los miembros de la coalición de permanecer o alejarse, se considera el modelo teórico de Altman que permite reconocer y explorar las variables que influyen en su mantenimiento y supervivencia como punto de partida de los análisis desarrollados en este capítulo.

La primera de ellas, se refiere a **la equidad del acuerdo que obtenga un partido al momento de la conformación del gabinete y durante todo el mandato presidencial**. Al respecto, Altman advierte sobre la confluencia de dos teorías que la explican. Por un lado, aquella que hace referencia a una distribución proporcional al tamaño de cada partido. Por el otro, la que prevalece en el presidencialismo y que se sustenta en la búsqueda de un equilibrio entre poderes: ejecutivo y legislativo, de vital importancia para evitar el bloqueo institucional que puede ejercer este último. Esto se basa en la idea de considerar que el presidente no es un *primus-inter-pares*, como se supone que sí lo es un primer ministro en los regímenes

---

<sup>259</sup> Garrido, Op. Cit. p. 57

parlamentarios. En consecuencia, se encuentra en una posición de privilegio en relación al resto de los partidos que integran la coalición política, ya que reservará para sí algunos de los cargos que debe designar en el poder ejecutivo, aumentando su cuota en relación al resto de los partidos de la misma. Por ello, se considera necesario establecer la equidad no como la diferencia entre aquello que los partidos obtienen y lo que deben obtener, sino más bien como la proporción de la cartera ministerial real gamsoniana que permita conocer las carteras ministeriales que le corresponderían recibir.

La segunda, está centrada **en identificar la afinidad ideológica que existe entre el presidente y un partido determinado con peso legislativo**. Desde esta perspectiva, se trata de identificar la posibilidad que tiene el presidente de conformar una coalición política ejecutiva que le permita llevar adelante su programa de gobierno con sustento legislativo, así como su capacidad para reflejar en el gabinete la lógica ideológica que dio origen a la coalición política y, de esta manera, dejar reflejada su intención de mantenerse o no como parte de la misma. La afinidad ideológica entre un partido determinado y el partido del presidente hace más probable que el presidente pueda materializar un programa de gobierno común sustentado en decisiones legislativas.

La tercera está relacionada con el **análisis de la influencia de la proximidad de las elecciones en la supervivencia de la coalición política ejecutiva**. El apoyo legislativo al presidente es altamente contingente durante el ciclo electoral, ya que a medida que se acercan las elecciones los miembros de la coalición están más preocupados por las ganancias electorales. Estas motivaciones fomentan comportamientos orientados a distanciarse del presidente, a veces con la consecuencia obvia del abandono de la misma. Esta variable es clave ya que proporciona la información necesaria para confirmar o rechazar la presencia de ciclos que rigen en los regímenes presidenciales multipartidistas.

La cuarta variable refiere al **efecto inercial de pertenecer a la coalición**. Como se plantea al inicio de este capítulo, la deserción de los miembros de la coalición es una situación de potencial ocurrencia desde su origen. Esta libertad de decisión de sus miembros es la que pone de relieve la importancia de prestar atención al efecto inercial de haber sido miembro de la coalición con anterioridad

como uno de los factores que influye en la decisión de mantenerse en la misma. Cuanta mayor antigüedad tenga el partido en la coalición mayor es la probabilidad de mantenerse en la misma.

La quinta variable es la **reelección del presidente**. A diferencia del parlamentarismo donde el jefe de gobierno puede tener mandato indefinido, bajo el presidencialismo existen diversas posibilidades de alternancia de los presidentes según lo indican cada una de las constituciones de sus respectivos países. Desde esta perspectiva, aparece la posibilidad que tiene un presidente de ser elegido así como sus variantes, como uno de los factores que entran en juego al momento de desplegarse las estrategias de alejamiento o mantenimiento dentro de una coalición política ejecutiva.

Indudablemente, la posibilidad de reelección del presidente le permite ofrecer beneficios a los miembros de la coalición política ejecutiva y, en consecuencia, es más probable que éstos decidan mantenerse en ella.

Mientras que la sexta variable hace referencia a la **popularidad del presidente**. La propia naturaleza del presidencialismo hace que la figura del presidente asuma un papel preponderante a la hora de conformar una coalición política ejecutiva y torne casi invisible el papel del resto de los partidos de la misma que deberían realizar un esfuerzo enorme por diferenciarse de su gestión sin perjudicar a la identidad del conjunto. De allí que la suerte que siga el gobierno del presidente sea uno de los factores que se consideren al momento de decidir el alejamiento o no de la misma.

Por último, se agrega a este conjunto de variables señaladas por Altman, otras que se consideran relevantes por su valor para explicar el mantenimiento y finalización de la coalición política ejecutiva. Las mismas hacen referencia a la influencia que tiene, en la decisión de mantenerse o alejarse de alguno de sus miembros, la existencia de asimetría en el seno de la coalición o cuando el resultado de la negociación de uno de sus miembros resulta adverso y, en consecuencia, deriva en la decisión de retirarse. Finalmente, se trata de reconocer en qué medida el tipo de coalición afecta en su duración y supervivencia.

## 1. Equidad del acuerdo para un partido durante el tiempo de duración del mandato presidencial

A diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo donde la formación de la coalición política ejecutiva o gabinete de coalición depende del voto de confianza del parlamento, en el presidencialismo está ligada solamente a la decisión del presidente y a su capacidad para lograr una compatibilidad entre lo que aspiran sus miembros y sus propias preferencias en la distribución de los ministerios.

Pero, aun cuando los distintos partidos reciban la misma cantidad de ministerios, no todos poseen la misma influencia en el proceso de gobierno o la misma asignación de recursos, y por tanto, tampoco la misma visibilidad pública.

Establecer la equidad<sup>260</sup> con la cual el presidente conforma su gabinete requiere establecer el grado de proporcionalidad que obtienen los partidos que integran la coalición política ejecutiva. Esto implica considerar la relación que existe entre el porcentaje de las carteras ministeriales de cada miembro de la coalición y la proporción de sus respectivos bloques parlamentarios sobre la cuota total a disposición de la coalición política legislativa. Conforme se vaya perfilando el gabinete será posible advertir en su composición el equilibrio coalicional que va logrando el presidente, en la medida que las contribuciones realizadas a la coalición por todos sus miembros sean recompensadas por unidades equivalentes en términos

---

<sup>260</sup> Altman señala que un presidente puede seleccionar varios tipos de personas para ser ministros de su gabinete, y es posible distinguir tres grandes categorías de ministros: del partido, de partidos independientes y no-partidistas. Por ejemplo, un ministro puede ser miembro de un partido aliado. Otro puede identificarse con un partido que no sea el del presidente, pero ser nominado para el gabinete por alguna característica personal o habilidad. Algunos ministros –como en el área de defensa-, tienden a ser los representantes de los actores estratégicos, tales como las fuerzas armadas, los sindicatos, o asociaciones empresariales. Y otros simplemente pueden ser expertos técnicos, elegidos por su experiencia. A modo de aclaración, se describe qué debe entenderse en cada caso:

a) *Perteneciente a un partido*. Una persona que es miembro del partido “Y” puede ser seleccionado para ocupar un puesto en el gabinete del partido presidencial “X” como resultado de un acuerdo entre ambas partes. En este caso, el partido “X” selecciona el ministro y este ministerio pertenece al partido “Y”, mientras dure el acuerdo.

b) *Partidario independiente*. Una persona que es simpatizante del partido “Y” se puede seleccionar como ministro del “X” presidente, el partido no participa en la selección del ministro, pero le da su apoyo a esa persona en el gabinete. Si éste es el caso, el ministro será considerado un ministro del partido, pero en menor grado que en la situación a).

c) *No partidista*. Cuando es seleccionado para estar en el gabinete debido a sus habilidades personales o su afiliación corporativa. Eliminar o reemplazar tales ministros no altera el apoyo legislativo que tiene un gabinete en el congreso.

de carteras ministeriales.

Esta situación es posible reconocerla en los sistemas parlamentarios, donde los ministros que componen el gobierno son representantes de sus cuotas parlamentarias respectivas. Pero en el presidencialismo se debe reconocer que el presidente es indispensable formador del gabinete, y además, no depende del voto de confianza o moción de censura como el primer ministro en el parlamentarismo. Por lo tanto, el presidente elige sus ministros, y su gabinete es directamente responsable ante él. La composición del gobierno no necesariamente permite reflejar el equilibrio de las fuerzas políticas que integran la coalición, como sí se puede esperar bajo el parlamentarismo. En consecuencia, la proporcionalidad de Gamson o gamsoniana en la distribución de carteras ministeriales según el porcentaje de escaños obtenidos en el legislativo por los partidos que integran la coalición política que caracteriza al parlamentarismo no puede advertirse en el presidencialismo.

En este último, la proporcionalidad en la distribución de carteras ministeriales responde a la estrategia del presidente de conformar la fuerza política suficiente para alcanzar sus objetivos políticos en un marco legal.

La diferencia de proporcionalidad entre lo que un partido de la coalición obtiene y debió obtener en relación a su peso legislativo marca la posibilidad de alcanzar o no un equilibrio coalicional. Si un partido obtiene un escaño parlamentario dominante (más del 50 % de la cuota total de la coalición), y el número de puestos ministeriales que obtiene no lo coloca en una posición hegemónica, ese partido no se puede imponer a los demás y en consecuencia, es más probable que la coalición perdure. Por el contrario, si un partido de coalición goza de una cuota parlamentaria dominante dentro de la coalición con un reflejo similar en puestos ministeriales, que con frecuencia se trata del partido del presidente, es más difícil mantener la cohesión de la coalición. En definitiva, cuando mayor desequilibrio presenta una coalición política ejecutiva existen menos probabilidades de que la coalición política que lo sustenta perdure.

No sólo se trata de considerar la cantidad de ministerios obtenidos por los partidos que integran la coalición política ejecutiva sino también el posicionamiento

político que cada ministerio obtenido tiene para cada partido miembro de la coalición, desde el punto de vista de su visibilidad y prestigio.

En cuanto a las remodelaciones de los gabinetes, se considera que, si bien cada cambio puede reflejar modificaciones en el equilibrio coalicional, no siempre éstas derivan en cambios profundos de dirección del gobierno. Pero sí entran en esta consideración aquellas que afectan el equilibrio partidista dentro de la misma.



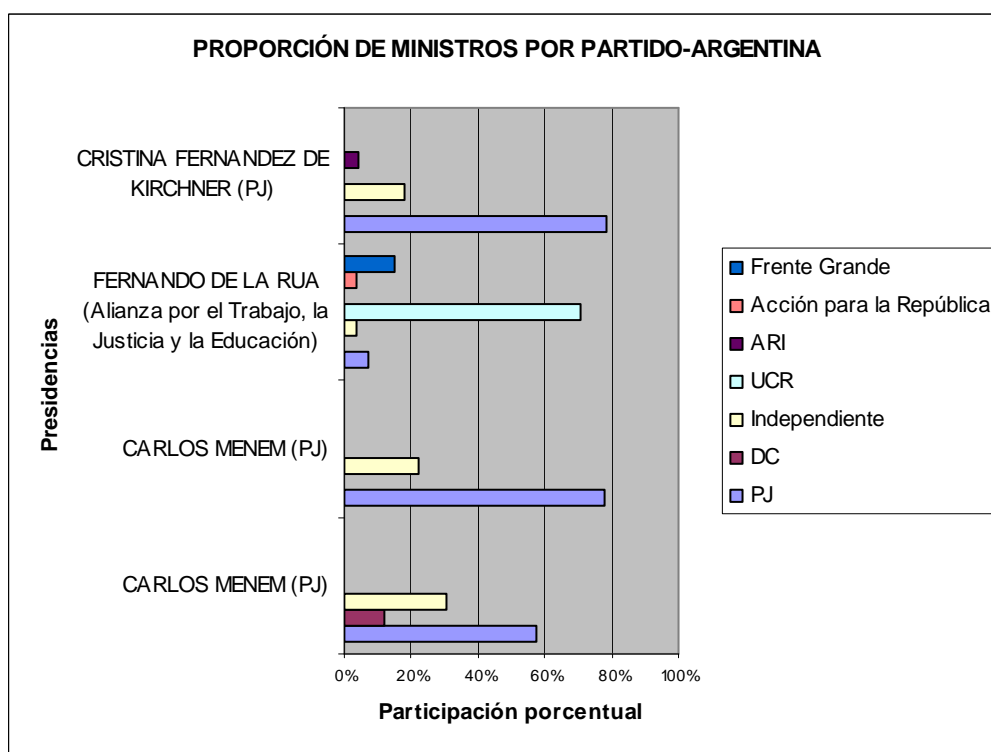
**Tabla 4. Proporción de Ministros por Partido - Argentina y Chile (1990-2010)**

PAIS	PRESIDENTE	CANTIDAD DE MINISTERIOS	CANTIDAD DE MINISTROS	PROPORCION DE MINISTROS POR PARTIDO							CUOTA DE ESCAÑOS (%)	
				PJ	DC	INDE P	UC R	AR I	ACCION para la REPUBLICA	FRENTE GRANDE	Partido Presidencial	Coalición
ARGENTINA	CARLOS MENEM (PJ)	9	33	58 %	12 %	30%					50,4 (PJ)	.-
	CARLOS MENEM (PJ)	9	18	78 %		22%					39,1 (PJ)	.-
	FERNANDO DE LA RUA (ALIANZA POR EL TRABAJO, LA JUSTICIA Y LA EDUCACION)	13	27	7%		4%	70%		4%	15%	.-	45,7%
	NESTOR KIRCHNER (PJ)	11	19	90 %		10%					52 (PJ)	.-
	CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER (PJ)	16	23	78 %		18%		4%			46,8 (PJ)	.-
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de Argentina												

PAIS	PRESIDENTE	CANTIDAD DE MINISTERIOS	CANTIDAD DE MINISTROS	PROPORCION DE MINISTROS POR PARTIDO						CUOTA DE ESCAÑOS (%)	
				PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD	Partido Presidencial	Coalición
CHILE	PATRICIO AYLWIN AZOCAR (PDC-Coalición)	18	24	54,19%	4,16%	20,83%	12,50%	4,16%	4,16%	32,5% PDC	55,17%
	EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE (PDC- Coalición)	18	44	54,55%		20,45%	13,64%	4,54%	6,82%	30,8% PDC	57,98%
	RICARDO LAGOS ESCOBAR (PS-Coalición)	18	45	51,30%		20%	17,50%	8,90%	2,30%	9,2% PS	51,31%
	MICHELLE BACHELET (PS- Coalición)	18	38	47,37%		23,70%	18,42%	2,63%	7,88%	S/D	54,16%
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Electoral de Chile											

## ❖ ARGENTINA

**Gráfico 4**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de Argentina

En Argentina, para el período bajo análisis, se observa que los tipos de gabinetes de coalición formados responden a la tipología señalada por Neto como gabinetes de coalición laxas que se caracterizan por la utilización de un criterio mixto para la selección ministerial, y es la opción de un presidente que logra acuerdos con dos o más partidos conjugado con la incorporación de independientes, tecnócratas o representantes de alto reconocimiento social en distintos campos, que permitan aumentar la legitimidad de sus políticas.

Este gabinete se compone de un grupo de ministros con afiliaciones partidistas que representan, en el seno del ejecutivo, los intereses de las fuerzas políticas a las cuales pertenecen, y otro sector compuesto por políticos partidistas cooptados por el presidente sin el aval de sus partidos. Estos suelen ser los ministros

extraparlamentarios (representantes de poderosas organizaciones civiles, empresariales y sindicales o tecnócratas) o por ambos<sup>261</sup>.

Dentro de este tipo de gabinete de coalición se encuentran los gabinetes de las presidencias<sup>262</sup> de Carlos Menem (1° y 2°) y Cristina Fernández de Kirchner (Ver Tabla 3).

Los gabinetes en estas presidencias se caracterizan por contar con un porcentaje alto de miembros pertenecientes al partido del presidente (PJ) que oscila entre un 70 % a un 90 % en todos los casos, y una participación menor que oscila entre un 10 % y un 30 % en el caso de los independientes, y un 10 % para los partidos pequeños (DC en las dos presidencias de Menem, y ARI en la presidencia de Fernández de Kirchner). De esta manera, se mantiene el poder del presidente y de su partido como el núcleo de decisiones alrededor del cual van configurándose acuerdos con partidos pequeños que posibilitan alcanzar el suficiente apoyo legislativo para concretar el programa de gobierno. Esta tendencia se mantiene durante todo el período presidencial. Los cambios de gabinetes responden a las necesidades de oxigenación del gobierno y no a modificaciones sustanciales en las coaliciones políticas ejecutivas conformadas.

En la presidencia de Menem los recambios más significativos, por su estrecha vinculación a las medidas económicas que componen su programa de gobierno, son los producidos en la cartera ministerial de economía, en la cual se manifiesta la presencia de independientes ligados al sector empresarial. En tanto que en la presidencia de Fernández de Kirchner los cambios ministeriales son reducidos: de las once carteras ministeriales sólo en dos se manifiestan renovaciones, en el Ministerio de Defensa y en el Ministerio de Turismo. Esta tendencia también puede advertirse en la conformación de su gabinete durante el segundo mandato. Sólo se producen los cambios de “Juan Manuel Abal Medina (hasta entonces Secretario de Comunicación y exsecretario de la Función Pública) quedó a cargo de la Jefatura de Gabinete; Hernán Lorenzino (hasta entonces

---

<sup>261</sup> Garrido, Op. Cit. p. 45-55

<sup>262</sup> Se aclara nuevamente que existe un período de vacío institucional provocado por la dimisión del presidente Fernando de la Rúa en el año 2000, en el que se sucedieron presidentes no incorporados en el análisis porque no haber sido elegidos por el voto popular.

Secretario de Finanzas) del Ministerio de Economía en reemplazo de Amado Boudou, y Norberto Yahuar del Ministerio de Agricultura (puesto que dejó vacante el actual presidente de la Cámara de Diputados, Julián Domínguez)”<sup>263</sup>.

Por el contrario, en el caso de la coalición Alianza por la Justicia, el Trabajo y la Educación, única experiencia de coalición política de partidos preelectoral que llevó a Fernando De la Rúa como presidente, se verifica que el gabinete responde a la definición de un gabinete de coalición de cooptación. La elección de este tipo de gabinete pone de manifiesto la opción de un presidente que no alcanza a lograr un acuerdo con los partidos, y en consecuencia no utiliza los criterios de selección partidista o mixta de los ministros en la formación de su gabinete. Es decir que la presencia de políticos de partidos en el gabinete del presidente no es vinculante sino que surge como resultado de acuerdos privados entre ellos y el presidente, de allí deriva el término cooptación.

El presidente De la Rúa conformó un gobierno compuesto por un 70 % de los ministerios ocupados por miembros de su partido (UCR), con los que además mantuvo una estrecha relación. El 30 % restante se dividió entre los miembros del FREPASO (2) e independientes (1). La desigualdad es particularmente evidente en la distribución de carteras, ya que todos los ministerios importantes estuvieron a cargo de radicales, mientras que al FREPASO le asignaron las carteras secundarias de Trabajo y Desarrollo Social.

Si se observa el Cuadro 34, se verifica que el índice de equidad<sup>264</sup> aplicado en la distribución de ministerios a los partidos arroja como resultado un 2,92 para

---

<sup>263</sup> Catterberg y Palanza, Op. Cit. p. 34

<sup>264</sup> A fin de realizar este cálculo se considera a la equidad como la diferencia entre lo que los partidos obtienen y lo que deben obtener, debemos medir la equidad como una relación de proporción. Es decir en lugar de medir la equidad como:

$F = (Mi / G) - (Si / C)$ , debe ser:  $F = (Mi / G) / (Si / C)$  donde :

Mi: es el número de ministerios de la fracción I,

G: es el número total de ministerios en el gabinete,

Si: es el número de escaños de la fracción I, y

C: es el contingente legislativo total de la fracción en la coalición ejecutiva.

Con la medición de la equidad de esta manera debemos conseguir cuatro tipos de equidad (F):

- $F = 0$  para los partidos de oposición.
- $0 < F < 1$  para los partidos de la coalición ejecutiva con un mal acuerdo.
- $F = 1$  para los partidos de la coalición ejecutiva con un trato justo.
- $F > 1$  para los partidos de la coalición con un buen acuerdo.

la UCR y 0,62 para el FREPASO. Para la UCR existe un buen acuerdo en contraposición a la situación del FREPASO, que obtiene sólo el 15 % del total de los ministerios. Esta situación tiene el agravante de que el 15 % restante fue destinado a independientes.

El número total de renovaciones de los integrantes del gabinete se expresa en la Tabla 5 que se presenta a continuación. De su lectura se desprende que sólo el Ministerio de Desarrollo Social fue destinado a miembros del FREPASO, donde se verifica la mayor rotación, sobre todo luego de la dimisión de su líder, Carlos Álvarez, dejando manifiesta que la situación de desequilibrio coalicional inicial se mantuvo durante todo el período y se profundizó con la salida del líder del Frente Grande.

**Tabla 5. Cambios de gabinete de la Alianza (1999-2001)**

<b>Denominación del Ministerio</b>	<b>Nombre del titular</b>	<b>Cambios</b>
Jefe de Gabinete	Rodolfo Terragno (10/12/99-05/10/2000)	1
	Chrystian Colombo (05/10/2000-21/12/2001)	
Interior	Federico Storani (10/12/99-20/03/2001)	1
	Ramón Mestre (20/03/2001-21/12/2001)	
Relaciones Exteriores y Comercio Internacional	Adalberto Rodríguez Giavarini (10/12/99-23/12/2001)	0
Defensa	Ricardo López Murphy (10/12/99-05/03/2001)	1
	Horacio Jaunarena (05/03/2001-20/03/2001)	
Salud	Héctor Lombardo (10/12/99-21/12/2001)	0
Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos	Alberto Flamarique (10/12/99-06/10/2000)	2
	Patricia Bullrich (29/10/2001-21/12/2001)	
	José Dumon (20/10/2001-21/12/2001)	
Economía y Producción	José Luis Machinea (10/12/99-05/03/2001)	2
	Ricardo López Murphy (05/03/2001-20/03/2001)	
	Domingo Cavallo (20/03/2001-20/12/2001)	
Educación	Juan José Llach	2

<b>Denominación del Ministerio</b>	<b>Nombre del titular</b>	<b>Cambios</b>
	(10/12/99-25/09/2000)	
	Hugo Juri (25/09/2000-20/03/2001)	
	Andrés Delich (20/3/2001-21/12/2001)	
Justicia y Derechos Humanos	Ricardo Gil Lavedra (10/12/99-06/10/2000)	1
	Jorge de la Rúa (06/10/2000-25/09/2000)	
Infraestructura y Vivienda	Nicolás Gallo (10/12/99-5/10/2000)	3
	José Luis Machinea (05/10/2000-05/03/2001)	
	Ricardo López Murphy (05/03/2001-20/03/2001)	
	Carlos Bastos (20/03/2001-21/12/2001)	
Acción Social y Desarrollo Social	Patricia Bullrich (29/10/2001-21/12/2001)	4
	Graciela Fernández Meijide (10/12/99-12/03/2001)	
	Marcos Makon (12/03/2001-20/03/2001)	
	Juan Pablo Cafiero (20/03/2001-22/10/2001)	
	Daniel Sartor (22/10/2001-21/12/2001)	
Ministro de Turismo, Cultura y Deportes	Hernán Lombardi (29/10/2001-21/12/2001)	0

Fuente: Elaboración propia

En definitiva, en las coaliciones políticas ejecutivas laxas la presencia de un núcleo gravitacional en torno al partido del presidente conjugado con la presencia de extrapartidarios parece ser más fuerte que la proporcionalidad gamsoniana para el mantenimiento y supervivencia de la misma. En cambio, en las coaliciones políticas ejecutivas de cooptación el desequilibrio coalicional influye de manera sustantiva en su mantenimiento y supervivencia.

**Cuadro 33. Distribución de Carteras Ministeriales a los partidos de la Alianza**

	NÚMERO DE MINISTERIOS DADOS A LOS PARTIDOS							N° Total de Ministerios en el Gabinete	NÚMERO DE DIPUTADOS DE CADA PARTIDO						Total del Contingente Legislativo de la Coalición
	PJ	UCD	Indep.	UCR	ARI	Acción por la República	Frente País Solidario		PJ	UCD	Indep.	ARI	Acción por la República	Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (FREPASO Y UCR)	
<b>PRESIDENTE</b>															
FERNANDO DE LA RUA (Alianza por el trabajo, la justicia y la educación)	2	0	1	19	0	1	4	13	51	1	0	0	7	63	126

Fuente: Elaboración propia en base datos del Ministerio del Interior de la República Argentina

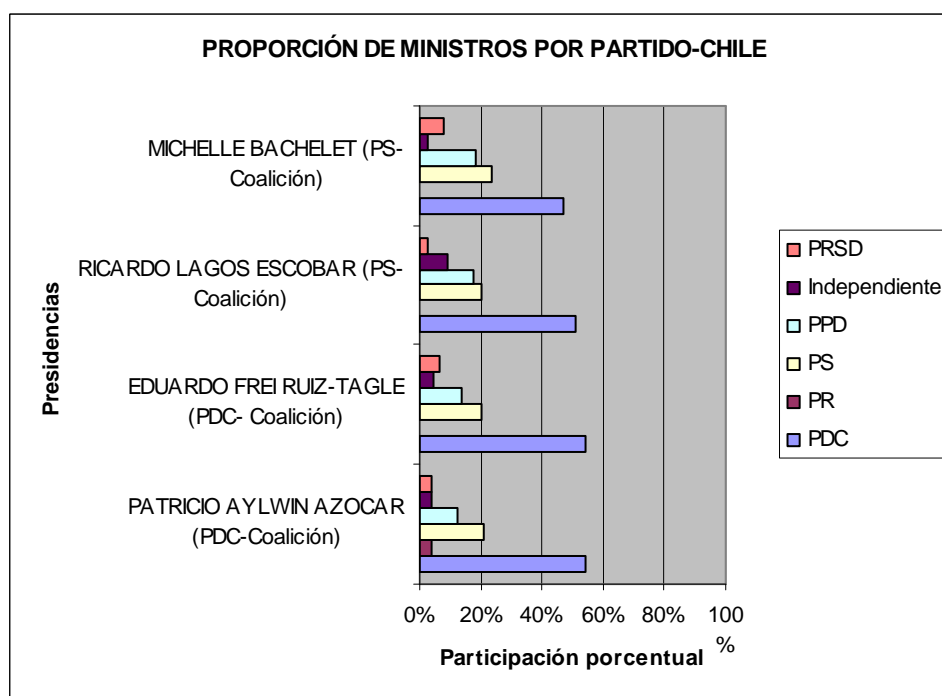
**Cuadro 34. Equidad en la Distribución de las Carteras Ministeriales de la Alianza**

Presidente	PJ	UCD	Indep	UCR	ARI	Acción por la República	Frente País Solidario (FREPASO)
FERNANDO DE LA RUA (Alianza por el trabajo, la justicia y la educación)	0,3800905	0	0	2,92307692	0	1,384615385	0,615384615

Fuente: Elaboración propia en base datos del Ministerio del Interior de la República Argentina

## ❖ CHILE

**Gráfico 5**



Fuente: Elaboración propia en base a datos  
del Servicio Electoral de la República de Chile

En general, en este período se observa que todas las presidencias chilenas optaron por la formación de gabinetes de coalición estructurados que se caracterizaron por la búsqueda de una fuerte cohesión de los partidos miembros a pesar de la aparición de ciertas tensiones, lo que se sustenta en dos cuestiones: una política de cuoteo a nivel de gobierno y la centralidad de los partidos en el liderazgo político, a pesar de la falta de alineación, que gradualmente se acrecienta a lo largo de este período, con la población de Chile al sistema de partidos.

Estas situaciones fueron aprendidas y asimiladas por las estructuras de los partidos y varios líderes de la coalición. Además, el sistema binominal comenzó a jugar un papel importante en la consolidación de la coalición política de partidos que sustenta la coalición política ejecutiva. El sistema electoral -que torna difícil la elección de los candidatos parlamentarios que aparecen fuera de los dos bloques políticos principales-, así como la celebración de elecciones intermedias (1997 y 2001) permitieron la reposición del pacto coalicional centrado en los partidos fundadores de las misma: PDC y PS.



La formación de este tipo de gabinetes de coalición estructurados contribuyó a este proceso de consolidación. En la medida que los mismos lograron (Ver Cuadros 35 y 36):

- i. Expresar la representación de la coalición política que las origina, dando señales fuertes de una búsqueda permanente por alcanzar una mezcla partidista entre sus miembros (cuoteo).
- ii. Mantener la presencia de los principales partidos fundadores de la coalición política en todo el período analizado: el partido PS y el PDC. Los índices en estos casos asumen un valor de más del 50 % para el primero de ellos y más del 20 % para el segundo. En ambos casos, los índices de equidad ubican a los partidos miembros de la coalición política ejecutiva en valores superiores a 1, circunstancia que manifiesta el logro de un buen acuerdo para los miembros de la coalición política.
- iii. Limitar la participación de menos del 5 % -salvo en la presidencia de Lagos en la que este valor alcanza casi el doble- de las posiciones en manos de tecnócratas e independientes, lo que ayudó a establecer la centralidad de partidos, y sobre todo a promover el uso de la cuota a través de la selección presidencial.

En la presidencia de Alwyn se advierte un modelo de corte transversal. Mientras que durante la presidencia de Frei se identifican un número mayor de integrantes del PDC, en su mayoría con una cercanía estrecha al presidente que lo lleva a tensiones dentro del mismo partido. Por otra parte, el gobierno y la agenda se organizan en torno al presidente y a sus asesores, en su mayoría demócratas cristianos. Para hacer frente a la urgencia de resultados que permitieran asegurar la estabilidad democrática, especialmente después de la retirada de mando de Pinochet del Ejército en 1998, estableció una relación más flexible.

Hasta la elección de Lagos, el PDC había recogido casi el 50 % de los ministerios, una proporción similar a su contribución en el contingente legislativo de la coalición. Posteriormente, después de las elecciones parlamentarias de 2001, se reduce el porcentaje de las carteras ministeriales destinadas a los democristianos y se reduce el peso del partido en el legislativo. Pero luego en el gobierno de

Bachelet las carteras ministeriales asignadas a la PDC logran alcanzar valores superiores a los de ese momento, en consecuencia, con esta medida se contribuye a controlar el descontento de sus ejecutivos. La DC tendrá más ministros que el peso asumido en el parlamento. También es interesante ver que el único candidato derrotado en las primarias, Ricardo Lagos, fue incluido en dos gobiernos sucesivos tanto por su estatus de referente central de la izquierda, como por su condición de actor clave para el funcionamiento del Estado. Esto demuestra parte del manejo de la situación interpartidista de la coalición. Además, es una constante durante el gobierno de la coalición política que el partido del presidente tienda, en general, a buscar una proporcionalidad negativa a los ministerios que controla y en menor cuantía de los que cabría predecir por su contingente legislativo.

<b>Tabla 6. Cambios de gabinete. Chile (1990-2010)</b>				
<b>Presidentes</b>	<b>Denominación del Ministerio</b>	<b>Nombre del titular</b>	<b>Partido de pertenencia</b>	<b>Cambios</b>
Alwyn	Educación	Ricardo Lagos Escobar Jorge Arrate Mac Niven	PS PS	1
	Economía, Fomento y Turismo	Carlos Ominami Pascual (1990-1992) Jorge Marshall Rivera (1992-1993) Jaime Toha González (1993-1994)	PS PPD PS	2
	Salud	Jorge Jiménez de la Jara (1992) Julio Montt (1994)	PDC PDC	1
	Minería	Juan Hamilton Depassier (1990) Alejandro Hales Jamarne (1992)	PDC PDC	1
	Transporte y Telecomunicación	Germán Correa Díaz (1990-1992) Germán Molina Valdivieso (1992-1994)	PS PPD	1
Frei	Interior	Germán Correa Díaz (1994) Carlos Figueroa Serrano (1994-1998)	PS PDC PDC	2

<b>Tabla 6. Cambios de gabinete. Chile (1990-2010)</b>				
<b>Presidentes</b>	<b>Denominación del Ministerio</b>	<b>Nombre del titular</b>	<b>Partido de pertenencia</b>	<b>Cambios</b>
		Raúl Troncoso Castillo (1998-2000)		
	Secretaría General de la Presidencia	Genaro Arriagada Herrera (1994-1996) Juan Villarzú Rohde (1996-1998) John Biehl del Río (1998-1999) José Miguel Insulza (1999-2000)	PDC PDC PDC PS	3
	Hacienda	Eduardo Aninat Ureta (1994-1999) Manuel Marfán Lewis (1999-2000)	PDC PS	1
	Defensa Nacional	Edmundo Pérez Yoma (1994) Raúl Troncoso Castillo (1998) José Florencio Guzmán Correa (1998) Edmundo Pérez Yoma (1999)	PDC PDC PDC PDC	3
	Relaciones Exteriores	Carlos Figueroa Serrano (1994) José Miguel Insulza Salinas (1994-1999)	PDC PS	1
	Educación	Ernesto Schiefelbein Fuenzalida (1994) Sergio Molina Silva (1994) José Pablo Arrellano Marín (1996)	PDC PDC PDC	2
	Planificación	Luis Maira Aguirre (1994) Roberto Pizarro Hofer (1996) Germán Quintana Peña (1998)	PS PS PDC	2
	Economía, Fomento y Turismo	Álvaro García Hurtado (1994-1998) Jorge Leiva Lavalle (1998-2000)	PPD PS	1
	Justicia	María Soledad Alvear Valenzuela (1994)	PDC PRSD	1

<b>Tabla 6. Cambios de gabinete. Chile (1990-2010)</b>				
<b>Presidentes</b>	<b>Denominación del Ministerio</b>	<b>Nombre del titular</b>	<b>Partido de pertenencia</b>	<b>Cambios</b>
		José Antonio Gómez Urrutia (1999)		
	Trabajo y Previsión Social	Jorge Arrate MacNiven (1994) Germán Molina Valdivieso (1998)	PS PPD	1
	Obras Públicas	Ricardo Lagos Escobar (1994) Jaime Tohá González (1998)	PS PS	1
	Salud	Carlos Massad (1996) Alex Figueroa (2000)	PDC PDC	1
	Vivienda y Urbanismo	Edmundo Hermosilla (1994) Sergio Henríquez (1997)	PDC Independiente	1
	Agricultura	Emiliano Ortega Riquelme (1994) Carlos Mladinic Alonso (1996) Ángel Sartori Arellano (1999)	PDC PDC PDC	2
	Minería	Benjamín Teplizky (1994) Sergio Jiménez Moraga (1997)	PRSD PRSD	1
	Transporte y Telecomunicación	Narciso Irueta Aburto (1994-1996) Claudio Hohmann Barrientos (1996-2000)	PDC PDC	1
	Bienes Nacionales	Adriana Delpiano Puelma (1994) Jorge Heine Lorenzen (1999) Sergio Galilea Ocon (1999)	PPD PPD PPD	2
Lagos	Interior	José Miguel Insulza Salinas (2000-2005) Francisco Vidal Salinas (2005-2006)	PS PPD	1
	Secretaría General de la Presidencia	Álvaro García Hurtado (2000-2002) Mario Fernández Baeza (2002-2003)	PPD PDC PDC	3

<b>Tabla 6. Cambios de gabinete. Chile (1990-2010)</b>				
<b>Presidentes</b>	<b>Denominación del Ministerio</b>	<b>Nombre del titular</b>	<b>Partido de pertenencia</b>	<b>Cambios</b>
		Francisco Huenchumilla Jaramillo (2003-2004) Eduardo Dockendorff Vallejos (2004-2006)	PDC	
	Defensa Nacional	Mario Fernández Baeza (2000) Michelle Bachelet Jeria (2002) Jaime Ravinet de la Fuente (2004)	PDC PS PDC	2
	Relaciones Exteriores	Juan Gabriel Valdés Soublotte (1999-2000) María Soledad Alvear Valenzuela (2000-2004) Ignacio Walker Prieto (2004-2006)	PDC PDC PDC	2
	Educación	Mariana Aylwin Oyarzún (2000) Sergio Bitar Chacra (2003) Marigen Hornkohl Venegas (2005)	PDC PPD PDC	2
	Planificación	Alejandra Karuss Valle (2000) Cecilia Pérez Díaz (2002) Andrés Palma Irrarrázaval (2003) Yasna Provoste Campillay (2004)	PDC Independiente PDC PDC	3
	Economía, Fomento y Turismo	José de Gregorio Rebeco (2000-2001) Jorge Rodríguez Grossi (2001-2006)	PDC PDC	1
	Trabajo y Previsión Social	Ricardo Solari Saavedra (2000) Yerko Ljubetic Godoy (2005) Carlos Cruz Lorenzen (2000)	PS PDC PS	2
	Obras Públicas	Javier Etcheberry Celhay (2002)	PPD PS	1

<b>Tabla 6. Cambios de gabinete. Chile (1990-2010)</b>				
<b>Presidentes</b>	<b>Denominación del Ministerio</b>	<b>Nombre del titular</b>	<b>Partido de pertenencia</b>	<b>Cambios</b>
		Jaime Estevéz Valencia (2005)		
	Salud	Michelle Bachelet Jeria (2002) Osvaldo Artaza (2003) Pedro García Aspillaga (2006)	PS  PDC PDC	2
	Vivienda y Urbanismo	Claudio Orrego Larraín (2000) Jaime Ravinet de la Fuente (2000) Sonia Tschorne Berestesky (2004)	PDC  PDC  PS	2
	Minería	José de Gregorio Rebecco (2000) Jorge Rodríguez Grossi (2001) Alfonso Dulanto Rencoret (2002)	PDC  PDC  Independiente	2
	Transporte y Telecomunicaciones	Carlos Cruz Lorenzen (2000-2002) Javier Etcheberry Celhay (2002-2005)	PS  PPD	1
	Bienes Nacionales	Claudio Orrego Larraín (2000) Jaime Ravinet de la Fuente (2000) Sonia Tschorne Berestesky (2004)	PDC  PDC  PS	2
	Servicio Nacional de la Mujer	Adriana Delpiano Puelma (2000) Cecilia Pérez Díaz (2003)	PPD  Independiente	1
Bachellet	Interior	Andrés Zaldivar Larraín (2006) Belisario Velasco Baraona (2006-2008) Edmundo Pérez Yoma (2008-2010)	PDC  PDC  PDC	2
	Secretaría General de la Presidencia	Paulina Veloso Valenzuela (2006-2007) José Antonio Viera-Gallo Quesny (2007-2010)	PS  PS	1

<b>Tabla 6. Cambios de gabinete. Chile (1990-2010)</b>				
<b>Presidentes</b>	<b>Denominación del Ministerio</b>	<b>Nombre del titular</b>	<b>Partido de pertenencia</b>	<b>Cambios</b>
	Defensa Nacional	Vivianne Blanlot Soza (2006) José Goñi Carrasco (2007) Francisco Vidal Salinas (2009)	PDC PDC PDC	2
	Relaciones Exteriores	Alejandro Foxley (2006-2009) Mariano Fernández (2009-2010)	PDC PDC	1
	Educación	Martin Zilic Hrepic (2006) Yasna Provoste Campillay (2006) Mónica Jiménez de la Jara (2008)	PDC PDC PDC	2
	Planificación	Clarisa Hardy Raskovan (2006) Paula Quintana Meléndez (2008)	PS PS	1
	Economía, Fomento y Turismo	Ingrid Antonijevic Hahn (2006) Alejandro Ferreiro Yazigi (2006-2008) Hugo Lavados Montes (2008-2010)	PPD PDC PDC	2
	Justicia	Isidro Solís Palma (2006) Carlos Maldonado Curti (2007)	PRSD PRSD	1
	Trabajo y Previsión Social	Osvaldo Andrade Lara (2006) Claudia Serrano Madrid (2008)	PS PS	1
	Obras Públicas	Eduardo Bitrán Colodro (2006) Sergio Bitar Chacra (2008)	PPD PPD	1
	Salud	María Soledad Barría (2008) Álvaro Erazo (2010)	PS PS	1
	Agricultura	Álvaro Rojas Marín (2006) Marigen Hornkohl Venegas	PDC PDC	1
	Minería	Karen Poniachik Pollak (2006) Santiago González Larraín (2008)	PPD PRSD	1

<b>Tabla 6. Cambios de gabinete. Chile (1990-2010)</b>				
<b>Presidentes</b>	<b>Denominación del Ministerio</b>	<b>Nombre del titular</b>	<b>Partido de pertenencia</b>	<b>Cambios</b>
	Transporte y Telecomunicaciones	Sergio Espejo	PDC	1
		Yaksic (2006-2007) René Cortázar Sanz (2007-2010)	PDC	
	Bienes Nacionales	Romy Schmidt	PPD	1
		Crnosija (2006) Jaqueline Weinstein Levy (2010)	PPD	
	Servicio Nacional de la Mujer	Laura Albornoz	PDC	1
		Pollman (2006)  Carmen Andrade Lara (2009)	PS	

Fuente: Elaboración propia

Tal como lo demuestra la Tabla 6 existe una gran cantidad de remodelaciones de gabinetes durante los 20 años analizados. Sin embargo, estos cambios no marcan una ruptura en la dirección de la política desarrollada en cada caso, dado que sus reemplazos poseen la misma procedencia partidaria que aquella que poseían los ministros salientes. Esta tendencia muestra que en las distintas presidencias se advierte una clara intención de dar continuidad y consistencia a la coalición política ejecutiva y con esta decisión mantener la dirección de los objetivos políticos trazados.

En cuanto a las motivaciones que sustentan estos cambios se puede advertir que las mismas responden a distintas razones. Las más frecuentes se ubican en la necesidad del presidente de oxigenar la gestión (Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet), preparación de las elecciones primarias (Aylwin, Frei, Lagos), legislativas (Frei, Lagos) o locales, como también los cambios ocurridos al final de sus mandatos sin consecuencias reales (Aylwin, Frei, Lagos y Bachelet).

Otras causas que pueden disparar la necesidad de cambios en el gabinete están asociadas con la ocurrencia de eventos que afectan la performance desempeñada por el presidente. En esta categoría se ubican los escándalos de corrupción sucedidos en la presidencia de Lagos y los reclamos de importantes movimientos sociales ocurridos durante la presidencia de Bachelet.



En referencia a la proporción de "tecnócratas" independientes presentes en todos los gobiernos de la coalición política ejecutiva se advierte una tendencia creciente durante el período analizado.

En cada una de las presidencias es posible reconocer en la formación de sus gabinetes de coalición estructurados distintos aspectos sobresalientes que ayudan a una mejor caracterización de las mismas.

La presidencia de Aylwin tuvo que lidiar con el mantenimiento de los elementos del antiguo régimen o enclaves autoritarios establecidos por la Constitución de 1980: el ex general Pinochet ejerciendo la jefatura del ejército, la presencia de ocho senadores designados leales al régimen y el Consejo Nacional de Seguridad. Sumado a ello, seguía latente la presión por parte de los miembros de la dictadura, y con ello, el temor del regreso al antiguo régimen. Esta situación constituyó un obstáculo para su gobierno y le exigió tanto el éxito del gobierno como también el mantenimiento de la cohesión interna de la coalición política. Por tanto, la modalidad adoptada para la toma de decisiones se acercó a una concepción más pragmática y cuidadosa que permitió contribuir al consenso dentro de la coalición política. En consecuencia, durante su gobierno el aprendizaje se presenta a través de la implementación de las políticas públicas sustentadas en el consenso y centradas más en el tema de la reconciliación nacional y el crecimiento con equidad, características que lo acercan al modelo socioeconómico adoptado en el régimen anterior.

De ahí que el objetivo principal era asegurar la estabilidad tanto de la política gubernamental como la económica, sobre la base de una estructura de gobierno en la cual las relaciones entre los miembros estaba basada en un liderazgo fuerte e independiente del presidente Aylwin. De esta manera, el presidente obtiene el apoyo de los miembros de la coalición a participar en el gobierno de la toma de decisiones relativamente informal, mucho más que en los procesos deliberativos. En esta estructura, la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES, Edgardo Boeninger) juega un rol articulador y canalizador de las relaciones entre el presidente, las estructuras de gobierno y las partidarias, generando la percepción de alejamiento de su base partidista.

Con Frei se abre la etapa de profundización de la coalición política y está marcada por una ruptura en cuanto a la modalidad de gestión y a los actores del gobierno. Se caracteriza por una renovación total de los miembros del Gobierno incorporando fundamentalmente personas más jóvenes, cuyas carreras son, en esencia, débilmente relacionadas con la pre-transición y el autoritarismo, así como la continuidad de la práctica de consensos inaugurada por Aylwin. Se abre un período de presidencia normal, donde la preocupación por un retorno al autoritarismo es cada vez más improbable. Asimismo, se caracterizó por un liderazgo mucho más débil que su predecesor y se centró en la conducción del gobierno, mientras se buscaba el consenso tanto en la coalición política ejecutiva como con la oposición. De esta manera, se asemeja bastante a la postura de algunas democracias europeas. Este consenso se caracteriza también por una reorganización de la agenda política en la asignación de prioridades, orientada más a cuestiones de alcance nacional tales como la educación, la pobreza, la salud, entre otras. Esta presidencia se caracteriza por la conducción sustentada en relaciones gubernamentales menos políticas y partidistas, pero más técnicas y pragmáticas.

La presidencia de Lagos adopta una modalidad de gestión distinta a la anterior. Dentro de la coalición política existe un descentramiento del PDC a favor del "ala progresista" reflejada en los partidos PS y PPD que coincide con la caída electoral de los demócratas cristianos. Sin embargo, la presidencia de Lagos se caracterizó una vez más por la necesidad de buenos resultados, sobre todo en términos de estabilidad y gobernabilidad. Además, debido a la figura más política y simbólica del presidente Lagos, primer socialista desde Salvador Allende, su elección y gestión son más fuertes que las anteriores. En consecuencia, existe una marcada voluntad por parte del presidente y del PS de rehabilitar la imagen del partido, lavar el estigma relacionado con el pasado reciente y lograr un presente con un gobierno estable y pacífico.

Ricardo Lagos vuelve a centrar la coalición política hacia los partidos políticos y sus líderes, fomenta el diálogo con el PDC, con el apoyo del PS, manteniendo al mismo tiempo un grado de autonomía supra-partidista, sobre todo en el momento de realizar nombramientos o revisar su gobierno. De esta manera, la presidencia de Lagos está a medio camino, en cuanto a modalidad de gestión, entre

la planteada por Aylwin y Frei. Por lo tanto, si la dirección es la autonomía política y partidista, el presidente va de la mano con un control menos estricto de los ministros y parlamentarios así como la centralización de la toma de decisiones con un cortocircuito que parte de la Ministra de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). La gestión de gobierno de Lagos fue esencialmente política, centrada en los partidos y sus relaciones dentro de la coalición política, lo que permitió que finalizara su mandato con una tasa de aprobación del registro popular de más del 75 %.

Por último, la presidencia de Bachelet se diferencia a primera vista de las dos anteriores por presentar un presidente "ciudadano" en lugar de un político, que se sitúa por encima de los partidos, de sus líneas y de los intereses partidistas. Constantemente oscila entre la posición de los ciudadanos más allá de los partidos y un recordatorio necesario de la lógica coalicional interpartidaria. Bachelet vio a los partidos desde una perspectiva funcional más que estructural, por lo tanto, es más propensa a utilizar la democracia de audiencia, más directa. Esta modalidad de gestión funcional no fue lograda sin crear tensiones dentro de la coalición política, y especialmente entre los líderes tradicionales de los partidos miembros cuyo liderazgo fue ignorado o pasado por alto. Del mismo modo, la posición de la presidenta Bachelet por encima de los partidos llevó al abandono de los cálculos fríos y a las tensiones sobre el control coalicional interpartidario e intrapartido. La muerte del exgeneral Pinochet en diciembre de 2006 fue un acto simbólico en la estructuración de la coalición política ya que desaparece el fundador de la razón de ser de la coalición. A partir de esta situación comienza un período de adaptación y estructuración.

<b>Cuadro 35. Distribución de Carteras Ministeriales a los Partidos en las Distintas Presidencias. Chile (1990-2010)</b>																
<b>Presidentes</b>	<b>Número De Ministerios Dados A Los Partidos</b>						<b>N° Total de Ministerios en el Gabinete</b>	<b>Número De Diputados De Cada Partido</b>								<b>Total del Contingente Legislativo de la Coalición</b>
	<b>PDC</b>	<b>PR</b>	<b>PS</b>	<b>PPD</b>	<b>INDEP</b>	<b>PRSD</b>		<b>PD C</b>	<b>P R</b>	<b>P S</b>	<b>PP D</b>	<b>INDE P</b>	<b>PRS D</b>	<b>P H</b>	<b>P C</b>	
PATRICIO AYLWIN AZOCAR (PDC-Coalición)	13	1	5	3	1	1	18	38	5	0	16	9	0	1	0	69
	13	1	5	3	1	1	18	37	2	15	15	1			0	70
EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE (PDC- Coalición)	24	0	9	6	2	3	18	38	0	11	16	0	4	0	0	69
RICARDO LAGOS ESCOBAR (PS-Coalición)	23	0	9	8	4	1	18	23	0	10	20	3	6	0	0	62
	23	0	9	8	4	1	18	20	0	15	21	2	7	0	0	65
MICHELLE BACHELET (PS-Coalición)	18	0	9	7	1	3	18	19	0	11	18	1	5	0	3	57

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicios Electoral de la República de Chile

<b>Cuadro 36. Equidad en la Distribución de las Carteras Ministeriales a los Partidos de la Coalición. Chile (1990-2010)</b>						
<b>Presidentes</b>	<b>Partidos</b>					
	<b>PDC</b>	<b>PR</b>	<b>PS</b>	<b>PPD</b>	<b>INDEP</b>	<b>PRSD</b>
PATRICIO AYLWIN AZOCAR (PDC-Coalición)	1,3114	0,7667	.-	0,7188	0,4259	.-
	1,3664	1,9444	1,2963	0,7778	3,8889	.-
EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE (PDC- Coalición)	2,4211	.-	3,1364	1,4375	.-	2,8750
RICARDO LAGOS ESCOBAR (PS-Coalición)	3,4444	.-	3,1000	1,3778	4,5926	0,5741
	4,1528	.-	2,1667	1,3757	7,2222	0,5159
MICHELLE BACHELET (PS- Coalición)	3,0000	.-	2,5909	1,2315	3,1667	1,9000

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Electoral de la República de Chile

## **2. Afinidad ideológica con el presidente y peso en el legislativo**

La afinidad ideológica que posee el presidente con los partidos socios e incluso con su propio partido es una de las variables que explica su mantenimiento en el tiempo. Sin embargo, el análisis estaría incompleto si no se acompaña esta consideración con el reconocimiento del peso legislativo que tengan estos partidos en la búsqueda del apoyo legislativo que necesita el presidente para llevar adelante sus objetivos políticos.

En la medida que un partido de la coalición política ejecutiva tenga una mayor afinidad ideológica con el presidente y su peso en el legislativo sea significativo existe mayor probabilidad de permanecer en la coalición<sup>265</sup>.

A continuación, se analiza el comportamiento de esta variable y su relación con la supervivencia de la coalición política ejecutiva en los casos bajo estudio para el período 1990-2010.

### **❖ ARGENTINA**

Las coaliciones políticas ejecutivas identificadas durante este período responden a dos tipologías distintas: laxas y de cooptación. La primera se manifiesta en las dos presidencias de Menem y de Fernández de Kirchner en tanto que la segunda durante la presidencia de De la Rúa. La característica esencial de estas coaliciones políticas ejecutivas es la opción de los presidentes de integrar sus gabinetes con partidarios provenientes del PJ y extrapartidarios. Esta lógica de estructuración de la coalición política ejecutiva manifiesta claramente la intención de los presidentes de llevar adelante sus objetivos de política con una base de apoyo que le permita alcanzar legitimidad y sustento en la ley.

La integración de partidarios (PJ) combinada con la incorporación de pocos extrapartidarios representantes de partidos menores se puede reconocer en la importancia que alcanzó esta variable en cada una de las presidencias de este período. Sin embargo, el rasgo más significativo se manifiesta en la incorporación de extrapartidarios cuyo origen reconoce a independientes, tecnócratas y representantes de diferentes sectores, que en cada caso, reflejaban las directrices de gobierno elegidas por los diferentes presidentes.

---

<sup>265</sup> Altman, Op. Cit. p. 84-86. Ver Capítulo I

Carlos Menem (PJ) obtiene su primer mandato apoyado por una coalición electoral conformada por justicialistas y otros partidos menores (Democracia Cristiana<sup>266</sup>, Movimiento de Integración y Desarrollo – MID-, Movimiento Patria Libre –MOPALI- y otros) afines a las ideas provenientes del campo popular. Pero una vez en el gobierno y frente a un escenario signado por la hiperinflación, el adelantamiento de la entrega de gobierno por parte de la UCR y una minoría legislativa, optó por formar una coalición política ejecutiva que fuese acorde a las directrices de su política de mercado con la consecuente pérdida de los apoyos electorales, pero fundamentalmente con el alejamiento de las bases ideológicas tradicionales del PJ, que le permitiera obtener autonomía para desplegar sus objetivos políticos.

Este cambio ideológico hacia una postura liberal-conservadora que atraviesa a sus dos mandatos le permitió obtener la adhesión de líderes de la Unión del Centro Democrático (UCeDé). Esta situación quedó plasmada con la integración de su líder principal, Álvaro Alsogaray, como asesor y de otros miembros del partido como funcionarios gubernamentales. Esta situación colocó a la UCeDé en un paulatino proceso de desintegración, ya que algunos de sus líderes fueron absorbidos por el menemismo del PJ.

En la composición de su gabinete se evidencia la integración de un número importante de ministros pertenecientes al sector empresarial, independientes y tecnócratas, que se expresa con mayor fuerza en la designación de representantes del sector empresarial en las carteras ministeriales de economía. Sin duda que estas incorporaciones refuerzan la clara intención presidencial de llevar adelante su programa de gobierno centrado en reformas estructurales de la economía, basadas en políticas de mercado. También es posible reconocer cierta disposición a otorgar “concesiones a los grupos empresarios locales, permitiendo su participación privilegiada en las privatizaciones, las compensaciones ofrecidas a sindicatos y a gobiernos provinciales controlados por el peronismo o por potenciales aliados que involucraron esas mismas privatizaciones, y el tratamiento del régimen de las obras sociales y del déficit público de

---

<sup>266</sup> La DC frente a este giro en las medidas a llevar adelante por Menem decide retirar el apoyo y es acompañado por líderes del Humanismo y Liberación que posteriormente dieron origen al Frente Grande encabezado por Carlos "Chacho" Álvarez. En 1995 apoyó la fórmula del Frente País Solidario (FREPASO) que reunía al Frente Grande, el partido PAIS y la Unidad Socialista integrada por los partidos Socialista Popular y Socialista Democrático. La fórmula estaba integrada por Bordón-Álvarez. En 1999 a través del FREPASO integró la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación que ganó las elecciones con la fórmula Fernando De la Rúa-Álvarez obteniendo el 48,37% de los votos.

esas provincias. (...) La alianza con grupos y sectores empresarios, con políticos de centroderecha y liberales (provenientes de la UCeDé<sup>267</sup> y de algunos partidos provinciales con representación parlamentaria, que le permitieron formar mayoría en Diputados), con economistas ortodoxos y con organismos financieros internacionales, jugó un papel importante tanto para equilibrar la presión peronista y sindical –favoreciendo la autonomía relativa del Ejecutivo– como para ganar la confianza de los agentes financieros internos y externos, cuya buena disposición era decisiva para el éxito del programa de estabilización”<sup>268</sup>.

Esta lógica de estructuración de la coalición política ejecutiva se mantiene en su segundo mandato con los mismos partidos iniciales, dando muestra nuevamente de su intención de continuar con la política iniciada. Con la salvedad que en esta ocasión su poder se encontraba reforzado por los resultados que se obtuvieron durante este período, profundizando el papel marginal de los otros socios de la coalición.

Fernández de Kirchner obtiene el cargo con el apoyo electoral del Frente para la Victoria, una coalición electoral fundada en el 2003 por Néstor Kirchner. Este frente, que se ubica en el espectro político de centroizquierda con algunos matices progresistas, estuvo integrado por partidarios del Partido Justicialista, algunos referentes del Frente Grande, Partido Comunista (Congreso Extraordinario), Partido de la Victoria, Confederación Socialista Argentina, entre otros. Como se puede observar en su conformación, se logró reunir a algunos de las agrupaciones políticas más postergadas en las décadas pasadas. Por ello, el núcleo gravitacional de su gabinete estuvo conformado principalmente por ministros pertenecientes al PJ, con la excepción del partido ARI<sup>269</sup> cuyo representante en el gabinete fue la Ministra de Salud, Graciela Ocaña. El resto de las agrupaciones formaron parte de la estructura de gobierno en lugares de menor peso que los ministerios ligados fundamentalmente a la construcción territorial del poder político, liderada por la política de desarrollo social desempeñada por la hermana del presidente, Alicia Kirchner. Este nuevo enfoque de práctica política territorial significó,

---

<sup>267</sup> La Unión del Centro Democrático (UCeDé) es un partido de corte liberal-conservador. Su trayectoria en la política argentina lo ubica como un importante opositor al Partido Justicialista y a la Unión Cívica Radical, situación que se altera y le provoca debilidad ante este acercamiento al PJ durante los dos mandatos de Menem.

<sup>268</sup> Novaro, Op. Cit. p. 54-56

<sup>269</sup> Con la pérdida de legitimidad de De la Rúa y su posterior renuncia, esta alianza inicia en el año 2000 la conformación de un partido con la denominación Argentina por una República de Iguales (ARI) liderado por Elisa Carrió (UCR disidente) y Alfredo Bravo (PS). Pero en el 2002, por diferencias internas entre sus miembros se abre una línea interna liderada por Elisa Carrió (UCR), Mario Cafiero (FG) y Graciela Ocaña (FG).

entre otras cuestiones, reforzar vínculos con ONG's e Intendencias, debilitando, en algunos casos, la relación Nación-Provincias.

Nuevamente se repite la lógica de estructurar el gabinete fundamentalmente con ministros procedentes del PJ y una muy baja presencia de los otros socios de la coalición.

En la presidencia de De la Rúa, la coalición política ejecutiva de cooptación se sustenta en un pacto electoral entre las fuerzas políticas principales de esta alianza, FREPASO y UCR, que logra reunir a grupos de izquierda y disidentes de los dos partidos tradicionales (PJ y UCR) con la intención de conformar un frente contra Menem y su política neoliberal desplegada durante sus dos mandatos.

La Unión Cívica Radical desde su origen aglutina a grupos con diversas ideologías: liberalismo, desarrollismo, krausismo, humanismo, socialdemocracia, nacionalismo y socialismo. Se ha caracterizado por un ideario inspirado en los valores de igualdad y libertad.

Esta fuerza política debió resolver en su interior la conducción nacional del partido, que se dirimía entre Raúl Alfonsín<sup>270</sup> y Fernando De la Rúa, antes de embarcarse en la conformación de la coalición política. No superada esta situación, avanzó en la constitución de un amplio frente político, económico y social que se haría extensivo a todos los distritos del país. De hecho, la eliminación de Raúl Alfonsín de la dirección del partido en 1995, como resultado de la crítica por su actuación en el Pacto de Olivos firmado con Menem, dio lugar a un vacío de liderazgo que dejaba expuestas las diferencias ideológicas y de organización en torno a sus herederos. Sin embargo, a pesar de su retirada siguió influyendo en la construcción política de su partido.

Por otro lado, el FREPASO presentaba características opuestas. A fines de 1996 se transformó en una confederación de partidos formada por el Frente Grande, el Partido Socialista Democrático (PSD), el Partido Socialista Popular (PSP), el Partido de la Democracia Cristina (PDC), el Partido Intransigente (PI) y Nuevo Espacio, fuerza que un año antes habían creado los radicales Carlos Raimundi y Dante Caputo.

“La segunda mitad de los noventa ofreció a las fuerzas de oposición oportunidades de desarrollo que no habían conocido en el sexenio anterior. Los dispersos grupos de centroizquierda y disidentes de los partidos mayoritarios superaron su crónica insignificancia convergiendo en el Frente Grande en 1993 y en el FREPASO a fines de 1994. Poco después, la UCR logró recuperarse de su prolongado declive electoral y de su

---

<sup>270</sup> Primer presidente de la restauración democrática (1983-1989)



agudo fraccionamiento interno, renovando su oferta de candidatos y recuperando su perfil opositor. Ambas fuerzas –la UCR y el FREPASO– lograrían capitalizar el nuevo clima de desconfianza y rechazo hacia el gobierno que a partir de 1995 se extendió en la opinión pública, y los cuestionamientos que comenzó a padecer el oficialismo por parte de anteriores aliados, tanto en los medios de comunicación como entre los empresarios y los políticos de centroderecha”<sup>271</sup>. Este escenario fue propicio para desplegar la idea en la oposición de conformar una coalición política que pudiera derrotar a Carlos Menem.

La alianza electoral entre los dos partidos es vista como un medio necesario para desplazar al PJ del gobierno. La UCR necesitaba los votos del FREPASO, y éstos necesitaban la estructura institucional de los radicales. Por iniciativa de Raúl Alfonsín y de las dos figuras principales de ambos partidos, De la Rúa y Terragno por la UCR, Álvarez y Meijide por el FREPASO, se impulsa la formación de la coalición para las elecciones legislativas de 1997.

Si bien se formó una coalición política de cooptación cuyo presidente fue De la Rúa, durante el escaso tiempo de duración de su mandato aquél repitió los patrones habituales de gobierno de los presidentes argentinos que encarnan la autoridad política y el gobierno solos, rodeados por un círculo confianza. Contrariamente a lo que impulsaba la conformación de la coalición, De la Rúa no colectiviza la toma de decisiones y mucho menos con Álvarez, su principal socio político.

Por lo tanto el gobierno de la Alianza no logró funcionar con una dinámica armoniosa a pesar de exigirle el cada vez más insoportable clima socioeconómico del país. De la Rúa tomó decisiones sin informar a los miembros del gobierno, realizando una acción presidencial monopartidista y de confrontación, característica de la idiosincrasia argentina y del radicalismo en particular.

Sin embargo, el problema parece ser una cuestión de desconfianza mutua entre los principales partidos socios de la alianza. Este aspecto se vio agravado por la falta de institucionalización del FREPASO. De hecho, la sospecha de corrupción de los senadores en torno al pedido de coimas del Ministro de Trabajo perteneciente al FREPASO, Alberto Flamarique, que se extendió a la figura de Carlos Álvarez, provocó la falta de apoyo político de De la Rúa a su propio vicepresidente. Este conflicto provocó la renuncia de Álvarez en octubre del 2000, y de otros miembros del gobierno, incluyendo el Secretario

---

<sup>271</sup> Novaro, Op. Cit. p. 79

de Gobierno, Rodolfo Terragno, a sólo diez meses de la toma del poder. Sin embargo, Álvarez mantuvo su posición como jefe del FREPASO.

El duro contexto socioeconómico afectó a la Alianza y tuvo una consecuencia innegable en la acción y la efectividad para afrontar los problemas internos del gobierno para ambos partidos. Los radicales con fuertes divisiones internas, y el FREPASO con una marcada dependencia hacia Carlos Álvarez, hechos que unidos a la falta de mecanismos de resolución de conflictos interpartidarios y a la gestión unilateral del presidente De la Rúa, desencadenaron la finalización prematura de la única coalición de partidos preelectoral en la historia política argentina.

El escándalo de corrupción ocurrido en el Senado acentuará el desequilibrio, ya que la presencia en el gobierno de representantes del FREPASO se materializó sólo con la participación de Fernández Mejjide en el Ministerio de Desarrollo Social hasta abril de 2001 y su reemplazo por Marcos Makón y Juan Pablo Cafiero hasta octubre del mismo año. Otro dato relevante fue que los independientes superaban en cantidad a los miembros del FREPASO. La falta de cultura política de la coalición, en combinación con las fuerzas desequilibradas, contribuyeron a esta composición desequilibrada ministerial.

Desde el inicio del gobierno de De la Rúa se hizo evidente la dificultad de mantener a los partidos que dieron origen a la Alianza, en particular entre los sectores más conservadores que apoyaban al presidente, y los sectores centroizquierdistas ligados a Alfonsín y al FREPASO. Si bien hubo intentos de dejar reflejados los acuerdos programáticos en la Carta a los Argentinos<sup>272</sup>, éstos no se lograron cristalizar al momento de asumir el gobierno. Por esta razón, el elemento aglutinante no pareciera ser el ideológico ya que la tradición partidaria de la UCR (con estructuras en todo el país y recursos para afrontar la competencia electoral) tuvo mayor peso al momento de definir al representante de la coalición política que asumiría la presidencia.

En este caso, De la Rúa manifiesta posturas erráticas y poco contundentes en cuanto a su posición ideológica sobre todo al momento de tener que llevar adelante sus objetivos políticos. Es decir, que la afinidad ideológica que al principio ubicaba a la

---

<sup>272</sup> Principales contenidos de la Carta a los Argentinos (10/8/1998): “mantener la convertibilidad, respetar las privatizaciones, lograr una tasa de crecimiento de la economía del 6% anual, bajar la desocupación al 6% en cuatro años, dar incentivos a las empresas que contraten desempleados, establecer un nuevo régimen de coparticipación federal, obligar a que ministros, secretarios y subsecretarios presenten sus declaraciones de bienes al asumir, tomar medidas a favor de la exportación y de las pymes, promover las negociaciones colectivas de trabajo, aumentar el presupuesto para educación, desvincular a la Fuerzas Armadas de la seguridad interior e impulsar la solución pacífica al reclamo de la soberanía en los archipiélagos del Sur y en los hielos continentales”.

centroizquierda pierde vigencia a medida que se desarrolla su mandato. La poca claridad en la afinidad ideológica entre el presidente (UCR) y el otro partido integrante de la coalición (FREPASO) se constituyó en un factor determinante en la supervivencia de la coalición política ejecutiva, dado que los acuerdos electorales que se plasmaron en el programa de gobierno eran de difícil concreción si no se contaba con los recursos suficientes de la política y el aparato administrativo.

En definitiva, en las distintas presidencias analizadas la afinidad ideológica con el presidente y el peso legislativo del partido que se integra a la coalición política ejecutiva no parece ser un factor importante para su supervivencia, dado que la lógica presidencial de estructuración del gabinete responde más a la presencia de un núcleo gravitacional soportado por ministros procedentes de su propio partido. Situación que se puede verificar tanto en las presidencias del PJ como de la Alianza.

## ❖ CHILE

Durante los veinte años de gobierno de la Concertación, coalición de partidos políticos fundada por el PDC y el PS, la afinidad ideológica con el presidente es clara y se traduce en la composición de los distintos gabinetes en los cuales se advierte la presencia de cada uno de los partidos políticos que integran la coalición política.

Desde el espectro ideológico se mantienen en todas las presidencias la posición de centroizquierda, alternando gobiernos entre los partidos fundadores: PDC (Alwyn y Frei) y PS (Lagos y Bachelet). Puede considerarse que esta tendencia de las distintas presidencias refleja una búsqueda permanente de sus partidos miembros a un equilibrio coalicional, que además se advierte en cada uno de los gabinetes analizados para este período en el apartado anterior.

Las coaliciones políticas ejecutivas chilenas se acercan a las coaliciones políticas que ocurren en el parlamentarismo en las que la relación con el legislativo encuentra su reflejo en la conformación de sus gabinetes.

Sin duda, que en la supervivencia de la coalición chilena de estos 20 años analizados tiene un importante anclaje la afinidad ideológica de sus miembros y su continuidad durante todo este período.

### 3. Proximidad de las elecciones

Teniendo en cuenta que en el presidencialismo los términos del jefe del ejecutivo y del legislativo son fijos, no dependen de la confianza mutua y los gobiernos no caen por los votos de confianza, todo acuerdo político queda enmarcado en el calendario electoral que afecta en gran medida su esperanza de vida. En consecuencia, cuando se forman coaliciones existen mayores incentivos de los partidos para actuar libremente en su deserción, y el problema principal sólo se reduce a determinar el mejor momento para salir de la coalición<sup>273</sup>. Por tanto, las coaliciones políticas ejecutivas presidenciales se tienden a formar y disolver en sincronización con el calendario electoral correspondiente al mandato del presidente.

Este conocimiento previo se convierte en un importante incentivo para distinguirse de la presidencia con el fin de aumentar sus ganancias electorales futuras<sup>274</sup>, que puede incidir en la decisión de tomar distancia del presidente frente a la proximidad de las mismas. Cuanto más cerca se encuentran las próximas elecciones, es menos probable que los partidos permanezcan en la coalición política ejecutiva<sup>275</sup>.

Por tanto, las elecciones presidenciales y legislativas son instancias en las cuales existe la posibilidad de un replanteo en la composición de la coalición por parte del presidente y de sus miembros. Pero no siempre estos cambios implican una reestructuración de la coalición, en algunos casos los cambios sólo están dirigidos a obtener mejores resultados electorales.

En las elecciones presidenciales se pone en juego la nueva candidatura presidencial, situación que genera la aparición de rivales, tanto dentro de su propio partido como entre los líderes de los partidos que integran la coalición, entre los cuales deberá disputar esa candidatura. El hecho de que en el presidencialismo “el ganador se lleva todo” puede influir en la ruptura de la coalición política en la medida que el presidente se encuentre en condiciones de popularidad suficientes para aspirar a ese cargo nuevamente y exista la reelección.

Cuando se aproximan las elecciones, se configura un escenario en el cual los partidos que la integran encuentran mejores condiciones para desplegar su estrategia de alejamiento o permanencia en la coalición en función de que éstos se encuentran más

---

<sup>273</sup> Altman, Op. Cit. p. 8

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 2-7

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 102

preocupados por las ganancias electorales futuras, que quedan atadas a los resultados que obtenga el presidente. Esta situación se profundiza aún más cuando se combina con la existencia de impopularidad y reelección presidencial. En estas ocasiones, es probable que ocurran deserciones que impliquen la ruptura de la coalición política ejecutiva.

Tal como se observa en el Cuadro 37, se puede asistir a elecciones presidenciales y legislativas que ocurren simultáneamente o no, como también en diferentes momentos del tiempo transcurrido del mandato presidencial.

Frente a la simultaneidad de ambas elecciones es probable que la posibilidad de ruptura de la coalición política ejecutiva sea mayor y, en consecuencia, surjan nuevas coaliciones políticas en función de la necesidad del presidente de conseguir el apoyo legislativo suficiente para lograr sus objetivos políticos. Mientras que la no simultaneidad de estas elecciones “favorece más bien la expectativa de un gobierno en solitario y la estrategia de esperar e intentar obtener una mayoría parlamentaria cuando se renueve total o parcialmente el Congreso, especialmente si la elección parlamentaria se debe producir en un breve plazo y el partido del presidente parece capaz de beneficiarse de la alta popularidad que suele otorgar el período de *luna de miel* al comienzo de un nuevo mandato presidencial. (...) La simultaneidad con segunda vuelta suponiendo que las elecciones parlamentarias se hayan celebrado junto a la primera ronda presidencial puede constituir una oportunidad para que los candidatos se comprometan en una doble alianza electoral y parlamentaria. Así se formaría una coalición mayoritaria con el objeto de favorecer las posibilidades de que su candidato sea elegido para la presidencia en la segunda vuelta y facilitar las capacidades del futuro gobierno proporcionándole una mayoría en la cámara. El potencial riesgo es que no lleguen a coincidir las mayorías (electoral y parlamentaria) y resulte una presidencia minoritaria en una asamblea polarizada por la tensión de una segunda vuelta muy competitiva”<sup>276</sup>.

Incorporando al análisis el tiempo transcurrido del mandato presidencial, se pueden apreciar distintos ciclos electorales que pueden influir en la supervivencia de la coalición política ejecutiva (Ver Cuadro 37).

En primer lugar, aquel en el que las elecciones se celebran en el primer año de mandato denominadas elecciones de “luna de miel” donde el partido del presidente obtiene más votos que su coalición. En este caso, la expectativa de supervivencia de la

---

<sup>276</sup> Garrido, Op. Cit. p. 12

coalición política ejecutiva es baja porque es más probable que sólo el apoyo legislativo de su propio partido le permita obtener sus objetivos políticos en un marco legal.

**Cuadro 37. Tipo de elecciones presidenciales y legislativas.**  
**Argentina y Chile (1990-2010)**

PAIS	PRESIDENTES	ELECCIONES	AÑOS	TIPO DE ELECCIONES
ARGENTINA	Menem 1°	P	1989	Simultáneas
		L	1989	Simultáneas
		L	1991	Mitad de mandato presidencial
		L	1993	Final de mandato presidencial
	Menem 2°	P	1995	Simultáneas
		L	1995	Simultáneas
		L	1997	Mitad de mandato presidencial
	De la Rúa	P	1999	Simultáneas
		L	1999	Simultáneas
		L	2001	Mitad de mandato presidencial
	Kirchner	P	2003	Simultáneas
		L	2003	Simultáneas
		L	2005	Mitad de mandato presidencial
	Fernández de Kirchner	P	2007	Simultáneas
		L	2007	Simultáneas
		L	2009	Mitad de mandato presidencial
CHILE	Alwyn	P	1989	Simultáneas
		L	1989	Simultáneas
	Frei	P	1993	Simultáneas
		L	1993	Simultáneas
		L	1997	Final de mandato presidencial
	Lagos	P	1999	Sólo presidencial
		L	2001	Temprana en el mandato presidencial
	Bachelet	P	2005	Simultáneas
		L	2005	Simultáneas
		L	2009	Hacia final del mandato presidencial

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de Argentina y el Servicio Electoral de Chile. Nota: P: presidenciales; L: legislativas.

En segundo lugar, en las elecciones que ocurren en la mitad del mandato presidencial, cuando el partido del presidente alcanza la mayoría legislativa y cuenta con

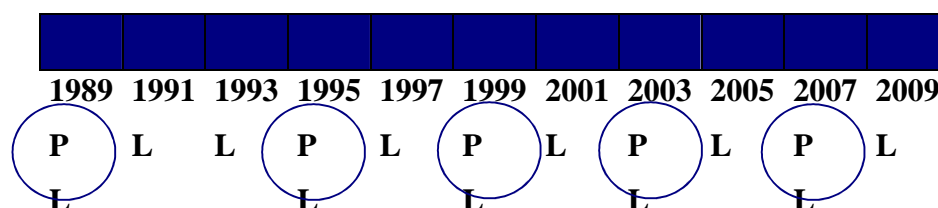
su apoyo, es probable la ruptura de la coalición política ejecutiva. Al contrario, cuando el partido del presidente pierde posiciones en el legislativo con el consecuente debilitamiento de su posibilidad de acompañarlo en la implementación de su programa de gobierno, la coalición política ejecutiva debe ser revisada a la luz del nuevo esquema de relación de fuerzas de los partidos en el legislativo, y en este camino seguramente será necesaria su reestructuración. Estas elecciones a mitad de mandato tienden a producir rupturas o remodelaciones en las coaliciones políticas ejecutivas<sup>277</sup>, tanto para participar en las elecciones como para reorientar la dirección adoptada por la política presidencial.

Por último, se trata de profundizar sobre las elecciones que se realizan en el año anterior a una elección presidencial denominadas “contra luna de miel” que funcionalmente actúan como unas primarias. En general, estas elecciones tienden a producir rupturas o cambios dado que entran en el juego electoral tanto el presidente, en el caso de que exista reelección, los líderes de su partido que aspiran a esa candidatura, los líderes de los partidos políticos que integran la coalición y los líderes de los partidos opositores a la coalición.

En base a estas premisas, se analiza a continuación el comportamiento de esta variable en Argentina y Chile durante el período bajo estudio a fin de identificar los ciclos electorales ocurridos y su impacto en la supervivencia de las coaliciones políticas ejecutivas formadas en cada una de las presidencias.

## ❖ ARGENTINA

**Gráfico 6. Ciclos electorales – Argentina (1990-2010)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de la República Argentina. Nota: P: presidenciales; L: legislativas.

Desde 1995 la Argentina redujo la duración del mandato presidencial de 6 a 4 años. De esta manera, el ciclo electoral se conforma por períodos de simultaneidad y de

<sup>277</sup> Altman, Op. Cit. p. 113

no simultaneidad de las elecciones<sup>278</sup> presidenciales y legislativas. La no simultaneidad coloca a los presidentes frente a la necesidad de realizar acciones de mantenimiento o aumento de adhesiones a su proyecto político cada 2 años con la finalidad de mantener su gobernabilidad y una cooperación con el legislativo para evitar el bloqueo institucional que le permita sustentar sus políticas en leyes.

En la primera presidencia de Menem, la coalición política ejecutiva fue mantenida durante todo su mandato en razón de que el PJ retuvo su mayoría legislativa luego de las elecciones legislativas de 1991 y 1993. En las elecciones legislativas simultáneas el partido del presidente mantuvo la mayoría legislativa y la coalición política ejecutiva mantuvo su lógica de estructuración en torno a ministros provenientes del PJ combinados con representantes del sector empresarial, independientes y tecnócratas.

En la mitad de su segunda presidencia, con la vigencia de la nueva Constitución de 1994, debió afrontar su reelección presidencial y las legislativas de mitad de mandato. A partir de este momento, el ciclo electoral pasa a estar compuesto por períodos de elecciones simultáneas presidenciales y legislativas cada 4 años y elecciones legislativas cada 2 años, con cambios parciales de diputados. Esta nueva situación no afecta la composición de la coalición política ejecutiva presidencial pero sí facilita la aparición de la Alianza.

El impacto de las elecciones legislativas en 1997 mostró tener un alcance mayor al esperado, ya que la formación y estructuración de la Alianza formada en 1999 fue resultado de un proceso iniciado para enfrentar estas elecciones que se producen a mitad del mandato y dejaron sin apoyo legislativo al partido del presidente, y desde la oposición actuaron como una forma de primarias. La UCR y el FREPASO luego de ganar dichas elecciones decidieron formar una fuerza política que represente una alternativa creíble a Carlos Menem y al PJ. En 1999 se presentan en la competencia electoral logrando la presidencia para su candidato, Fernando De la Rúa. En esta elección presidencial también se realizó de manera simultánea la elección legislativa en la cual la Alianza logra la mayoría sumando los votos de los dos partidos que la integran.

En las elecciones legislativas de mitad de mandato realizadas durante 2001, el PJ se impuso con un 40 % de votos frente al 24 % de la Alianza, configuran un escenario político adverso al gobierno dado que se enfrentaba a una oposición en ambas Cámaras con el consecuente impacto en la relación ejecutivo-legislativa. Pero además fue

---

<sup>278</sup> Ver Capítulo III



significativo el voto en blanco o nulo que alcanzó cifras récord en la historia de la democracia argentina (el porcentaje de votos en blanco, votos nulos y ausentismo se elevó al 41 %, equivalente a 10,2 millones de argentinos).

Durante la presidencia de Fernández de Kirchner, en las elecciones simultáneas presidenciales y legislativas de 2007, la composición del legislativo quedó configurada con una fuerte presencia del PJ, esperando sostener una relación de cooperación ejecutivo-legislativa que permitiera llevar adelante sus objetivos políticos sin la necesidad de reestructurar la coalición política ejecutiva. Pero una serie de circunstancias políticas tornaron “conflictiva esta relación particularmente durante la segunda mitad, a partir del revés electoral del Frente para la Victoria (FPV) en el 2009, por el cual el oficialismo perdió la amplia mayoría que disfrutaba en ambas Cámaras. Las dificultades planteadas a partir del 2008 en el Senado se verían acentuadas a partir de diciembre del 2009. (...) El distanciamiento político del vicepresidente, Julio Cobos, aun cuando éste permaneció en el cargo, presidiendo al Senado, introdujo una dimensión de conflicto adicional, que por momentos ocupó la discusión pública en pleno. Las bancas conseguidas en el 2009 marcaron una caída en la participación del FPV en el Congreso, que provocó la pérdida de la mayoría en ambas Cámaras”<sup>279</sup>.

En la simultaneidad<sup>280</sup> de las elecciones presidenciales y legislativas se reconoce que el candidato presidencial acapara la atención de los votantes y arrastra al resto de los candidatos legislativos de la lista, dado que ambos se encuentran en la misma boleta electoral. Esta circunstancia indica que el resultado de la elección presidencial se convierte en la elección principal y afecta al resto de los candidatos legislativos. En las presidencias de Menem y Fernández de Kirchner esta circunstancia no alteró la composición de las coaliciones políticas ejecutivas que mantuvieron a sus integrantes iniciales.

La no simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas en Argentina que ocurren a la mitad del mandato presidencial abre la posibilidad a los partidos de la oposición de conformar coaliciones políticas electorales que anticipen posibles acuerdos

---

<sup>279</sup> Catterberg y Palanza, Op. Cit. p. 54

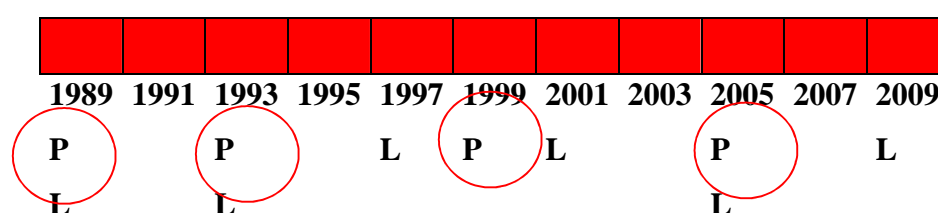
<sup>280</sup> “La simultaneidad puede ser total o parcial: es total cuando las elecciones presidenciales y las legislativas siempre se llevan a cabo el mismo día, y parcial cuando una parte del Poder Legislativo es elegido en algún momento durante el mandato del presidente en ejercicio. Por ejemplo, los argentinos eligen a la mitad de los miembros del Congreso y una tercera parte de los senadores transcurridos dos de los cuatro años del período presidencial. La simultaneidad es incluso más parcial cuando la existencia de períodos diferentes para la presidencia y el Poder Legislativo hace que ambas elecciones raramente coincidan”, Payne y otros (2006). Pág. 21

políticos con miras a las elecciones presidenciales, como sucedió con la Alianza. Sin embargo, la ruptura de esta coalición política ejecutiva reconoce otras causas que inician con la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez en el primer año de mandato y finaliza con la renuncia presidencial a la mitad de su mandato.

En el resto de las presidencias estas elecciones afectaron el poder presidencial frente al legislativo, pero no lo suficiente como para provocar una restructuración de las coaliciones políticas ejecutivas.

## ❖ CHILE

**Gráfico 7. Ciclos electorales – Chile (1990-2010)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio Electoral de Chile.

Nota: P: presidenciales; L: legislativas.

Chile, desde 1993, realizó una reducción del mandato presidencial de 8 a 6 años impulsando que las elecciones<sup>281</sup> presidenciales y legislativas no se realicen siempre en forma simultánea. Esta situación tiene efectos en la fragmentación del sistema de partidos y en la reducción de probabilidad de que el presidente obtenga una mayoría partidaria en el Legislativo. La no simultaneidad disminuye los incentivos para mantener coaliciones de partidos y reduce los incentivos para mantener la unidad al interior de los partidos. Las elecciones legislativas no exigen un frente único en torno al cual se aglutinan los partidos de la coalición política, por tanto, es probable que exista un escenario más atractivo para la desafección de los miembros de la coalición política, más aún cuando se presenta un momento de pérdida de popularidad del presidente. En este caso, la mejor estrategia es distinguirse lo más posible de la coalición<sup>282</sup>. Desde la perspectiva del votante, la falta de simultaneidad disminuye los incentivos para votar por el mismo partido a nivel presidencial y legislativo. Las campañas presidenciales generalmente concentran el interés a nivel nacional captando la atención de los votantes. En cambio, la simultaneidad

<sup>281</sup> Ver Capítulo III

<sup>282</sup> Carey, John M. (2003): "Presidentialism and Representative Institutions in Latin America at the Turn of the Century," en *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Eds. Jorge I. Domínguez y Michael Shifter. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Pág. 309

contribuye a que el votante sea más proclive a pronunciarse a favor de un mismo partido o coalición tanto a nivel presidencial como a nivel legislativo. Esta situación suele favorecer a los partidos que presentan candidatos fuertes a nivel presidencial<sup>283</sup>. Además, la no simultaneidad disminuye la probabilidad de que el presidente obtenga una mayoría partidaria en el Congreso, sobre todo cuando la elección legislativa se produce transcurrido parte del período presidencial. No sólo la presencia del ciclo es importante sino también el momento en el tiempo en el que ocurren las elecciones legislativas. Algunas ocurren durante el "período de luna miel", otras en la mitad del mandato presidencial y otras hacia el fin de ese mandato presidencial. Cuando los comicios legislativos ocurren durante el período de luna de miel del presidente, éste suele aumentar sus fuerzas en el legislativo. Pero a medida que pasa el tiempo esta posibilidad va disminuyendo y aumenta la probabilidad de que existan pérdidas de apoyo legislativo<sup>284</sup>.

En el período bajo estudio se observa que las presidencias de Alwyn y Frei ocurren con simultaneidad a las elecciones presidenciales y legislativas, situación que le permitió a ambos obtener el apoyo mayoritario en el legislativo. Sin embargo, la reducción del mandato presidencial a 6 años colocó a Frei en la situación de enfrentar una elección legislativa hacia el final de su mandato. En este último caso, se realizó una reestructuración de la coalición política ejecutiva con la intención de oxigenar la gestión y contribuir en la campaña legislativa.

Lagos obtiene la presidencia en elecciones presidenciales y legislativas no simultáneas, con la singularidad que la misma fue alcanzada luego de una segunda vuelta. Esta situación le permitió iniciar su mandato con el apoyo legislativo suficiente para llevar adelante sus objetivos políticos. Pero en el año 2001 debió enfrentar elecciones legislativas a un año de transcurrido su gobierno (tempranas en el período presidencial), situación que no afectó la composición inicial de la coalición política ejecutiva.

Por último, Bachelet asume su mandato presidencial en segunda vuelta y en elecciones simultáneas que le permitieron contar con el apoyo legislativo mayoritario necesario para desplegar sus objetivos políticos. En el 2009, hacia finales de su mandato, enfrentó elecciones legislativas que le exigieron cambios en el gabinete relacionados sólo con la intención de oxigenar la gestión y apuntalar la campaña electoral legislativa.

---

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 307

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 309-310

El comportamiento de esta variable permite inferir que en instancias de elecciones presidenciales y legislativas no simultáneas se presenta un escenario más propicio para que los partidos que integran la coalición entren en el juego de valorar las ganancias electorales futuras de permanecer en la coalición, o bien, convertirse en oposición del presidente. Esta situación puede derivar en el nacimiento de nuevos aspirantes a la presidencia dentro de los partidos de la coalición.

#### **4. Efecto inercial**

La posibilidad de deserción de los miembros de la coalición es una situación de alta probabilidad de ocurrencia y está latente desde su formación. La libertad de decisión de sus miembros es la que pone de relieve la importancia de prestar atención al efecto inercial de haber sido miembro de la coalición con anterioridad como uno de los factores que influye en la decisión de mantenerse en la misma. “El hecho de que uno de los partidos se mantenga en la coalición del ejecutivo no debe ser explicado por el tipo de acuerdo con el presidente sobre la distribución de la cartera (si es justo, injusto o positivo), como se ha hecho con los regímenes parlamentarios. En cambio, el efecto de inercia es más fuerte que la imparcialidad del acuerdo, que no sólo hace examinar las hipótesis anteriores sobre la formación de la coalición en los regímenes presidenciales, sino que también abre un interrogante importante al conocimiento de la supervivencia de la coalición en los regímenes parlamentarios”<sup>285</sup>.

En el presidencialismo esta situación adquiere mayor relevancia que en el parlamentarismo. En este último, sus propias características institucionales, en particular la referida al voto de confianza o moción de censura de la que dispone el jefe de gobierno le quitan su valor explicativo para la supervivencia de la coalición política ejecutiva.

A continuación, se analiza el comportamiento de esta variable para los casos bajo estudio con la finalidad de detectar su influencia en la supervivencia y finalización.

#### **❖ ARGENTINA**

Durante las presidencias de Menem existió un patrón de integración de sus gabinetes que responde a sus intenciones de emprender las reformas estructurales económicas que fueron desplegadas a lo largo de su gestión. La incorporación de

---

<sup>285</sup> Altman, Op. Cit. p. 113

independientes reforzó sus vínculos con los sectores beneficiados por las medidas (fundamentalmente provenientes del sector empresario y diversos adherentes provenientes del espacio político argentino), siendo de muy baja significancia la presencia de la Democracia Cristiana y, en consecuencia, teniendo un escaso poder de presión en las decisiones fundamentales del presidente. Es decir, que en esta situación el efecto inercial de pertenecer a la coalición política ejecutiva no se manifiesta como un factor relevante en su continuidad. La DC, como puede advertirse en el Cuadro 38, muestra una pertenencia a la coalición política ejecutiva laxa durante las dos presidencias.

**Cuadro 38. Antigüedad de los partidos miembros de la coalición política (1990-2010)**

País	Presidente	Tipo de gabinete de coalición	Origen de sus miembros	Antigüedad de sus miembros
<b>Argentina</b>	Menem 1° (PJ)	Laxa	PJ DC Independientes	Desde 1989 y hasta 1999
	Menem 2° (PJ)	Laxa	PJ DC Independientes	
	De la Rúa (Alianza)	De Cooptación	UCR FREPASO	Desde 1999 hasta 2001
	Fernández de Kirchner (PJ)	Laxa	PJ ARI Independientes	Desde 2007 hasta 2011

Fuente: Elaboración propia

Una situación similar ocurre bajo la presidencia de Fernández de Kirchner con el ARI (Ver Cuadro 38). En la misma, la formación de su gabinete muestra sólo a un representante del ARI, independientes y adherentes políticos con escaso poder de presión en las decisiones fundamentales del presidente, combinado con la presencia de partidarios del PJ que estuvieron durante la presidencia de Néstor Kirchner con la finalidad de llevar adelante su programa de gobierno sustentado en la defensa de los derechos humanos, la igualdad y medidas de corte progresista. Es decir, que el efecto inercial de pertenecer a la coalición política ejecutiva no se manifiesta como un factor relevante en su continuidad. Es más, la continuidad del programa de gobierno kirchnerista se sostiene en el mismo ejercicio de la presidencia a cargo de Cristina Fernández de Kirchner, quien decidió seguir con los integrantes del gabinete que estuvieron durante los cuatro años acompañando a su marido, y sólo realizó algunos cambios de carteras ministeriales (como en el área de economía y salud).

Algo distinto sucede con la Alianza que llega con De la Rúa como presidente en el año 1999. La Alianza, conformada en agosto de 1997 por la UCR y el FREPASO, triunfa en las elecciones parlamentarias de ese año. A partir de allí comenzó a perfilarse como una nueva mayoría opositora a Menem, posición que le permitiría alcanzar el gobierno en el año 1999.

El FREPASO se conformó como fuerza política permeable a captar a un “conglomerado de pequeños grupos políticos”, situación que le permitió adaptar su discurso de campaña a las expectativas de la audiencia, y a su vez, acentuar su carencia de compromisos con los fracasos de gobiernos anteriores o con los grupos de interés predominantes, lo que constituían sus principales ventajas sobre los partidos tradicionales en un momento en que muchos votantes desconfiaban de ellos y buscaban nuevos horizontes<sup>286</sup>. Se conformó como una ampliación del Frente Grande, agregando diversos grupos de adherentes a la idea de encarnar un proyecto político nuevo que derribara aquello que desde las dos presidencias de Menem se venía implantando en el país como proyecto político. Esta suerte de nucleamiento espontáneo generó serias dificultades para su funcionamiento que fueron luego las que se pusieron en evidencia al momento de asumir la presidencia en el año 1999.

Entre sus miembros se podían identificar “grupos de militantes activos, encolumnados detrás de jefes políticos no particularmente populares ni dotados; otras eran redes de punteros basadas en el control de “paquetes” de afiliados; otras, en cambio, se fundaban en la popularidad de ciertas figuras y carecían en algunos casos de afiliados y militantes. Superpuestos unos a otros más que articulados, estos núcleos tenían además una presencia muy desigual en el territorio nacional. Este heterogéneo conglomerado se abroqueló en el rechazo compartido a los vicios institucionales y al déficit social de las políticas menemistas, y en el rápido crecimiento electoral, fundado en la popularidad de un puñado de figuras: Carlos “Chacho” Álvarez y Graciela Fernández Meijide principalmente, el concejal porteño Aníbal Ibarra y el muy efímero José Octavio Bordón (que luego de obtener el 28 % de los votos como candidato a presidente en 1995 abandonó el Frente para regresar al peronismo). En todos los casos, la principal virtud de estos líderes residía en su imagen pública y su eficacia comunicacional como críticos del menemismo, con la consecuente capacidad para atraer a un sector del electorado

---

<sup>286</sup> Novaro, Op. Cit. p. 70-71

distanciado de los partidos tradicionales, que compartía el afán opositor y la preocupación por los déficits republicanos y por los problemas de desigualdad social y exclusión”<sup>287</sup>.

Sus integrantes reconocían una base común en las tradiciones de la izquierda y del populismo que, conjugado con un posicionamiento hacia el centro, les facilitó la llegada a un electorado disconforme con la política menemista, a la vez que permitió orientarse a una construcción política abierta hacia la integración de políticos desencantados e independientes de fuera de la política<sup>288</sup>.

En cuanto a la UCR, se encontraba en un proceso de recuperación como oposición y recomposición partidaria en la que aparecían dos figuras presidenciables: el nuevo presidente del partido, Rodolfo Terragno, y el jefe del gobierno porteño, Fernando De la Rúa. Tal como lo señala Novaro, esta situación estimulaba la revisión de posiciones y estrategias, como el rechazo a las reformas de mercado y la negativa a integrar alianzas electorales, sin que esto hubiese impedido continuar con la conformación de la Alianza.

El triunfo electoral del 1997 impulsa a la Alianza a aspirar a la presidencia en 1999 en una situación que daba muestras de las dificultades de sus integrantes de llegar a acuerdos. Situación que sería una constante durante la corta existencia de la Alianza, dado que en entre los socios existía una relación basada en una dinámica de acuerdos y enfrentamientos informales más que en pautas de funcionamiento institucionalizadas que, además, estaba teñida de las permanentes divergencias que existían entre ambos en relación al contenido programático que la misma debía llevar adelante. Esta situación, que se inició en la campaña electoral, fue una constante durante la presidencia, tanto que desencadenó una crisis política frente a la existencia de “pago de sobornos que habrían hecho funcionarios de gobierno a senadores nacionales –tanto del PJ como de la UCR– con el propósito de lograr la aprobación de la reforma laboral. Al calor de esta crisis, el vicepresidente Álvarez –quien se convirtió en el máximo impulsor de la investigación y reclamó renuncias tanto en el Senado como en el Ejecutivo– terminó enfrentado con el presidente De la Rúa, quien primero desestimó y luego buscó acotar el alcance del escándalo. A principios de octubre, De la Rúa intentó al mismo tiempo dar por terminada la cuestión y reforzar su autoridad, anunciando un recambio ministerial que reubicaba a figuras clave de su entorno (algunas de ellas involucradas en el *affaire*) y que desplazaba a ministros y secretarios poco confiables (el Jefe de Gabinete y el Ministro de Justicia, ambos de la UCR). A causa de ello, Álvarez renunció a la vicepresidencia y la coalición

---

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 79-80

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 81

quedó al borde de la ruptura definitiva. De la Rúa logró así poner aún más distancia de los partidos y sus presiones, conformando un gabinete mucho más disciplinado que el anterior, pero al precio de un total aislamiento, que terminó por agravar los problemas que buscaba resolver”<sup>289</sup>.

Cuando se trata de identificar el momento político de la finalización de la coalición se advierte que más allá de la libertad que ofrece el escenario del presidencialismo para el despliegue de la deserción de los partidos miembros de la coalición política, en este caso se precipita la ruptura a raíz de la crisis social que se desató en diciembre de 2001<sup>290</sup> y que tuvo como consecuencia inmediata la renuncia de De la Rúa. Esta situación derivó en una acefalía presidencial que fue resuelta por el Senado, en manos del PJ, que luego de una sucesión de tres presidentes justicialistas, permitió la asunción del presidente interino Eduardo Duhalde, el 2 de enero del 2002.

En definitiva, el acuerdo frágil en torno al programa de gobierno que solo encuentra un punto de encuentro en la política económica de continuidad moderada a la que venía planteando Menem, los escasos o nulos resultados de gestión, la pérdida del líder fuerte del FREPASO tras su renuncia a la vicepresidencia, la poca disciplina de los partidos miembros y su escasa predisposición a construir una coalición política ejecutiva que permitiría superar la coalición electoral, aparecen como los factores más relevantes a la hora de analizar la finalización de la Alianza.

La coalición política ejecutiva de cooptación formada por la Alianza no encuentra antecedentes anteriores que permitan inferir su influencia en su supervivencia. Por tanto, el efecto inercial no es una variable que permita explicar la finalización de la coalición política ejecutiva (Ver Cuadro 38). Desde sus inicios en 1997, cada uno de sus socios muestra poca inclinación a convertir a esta tercera fuerza partidaria en una verdadera coalición sustentada en programas y acciones de gobierno que trasciendan la competencia electoral. A su vez, la asimetría institucional de cada uno de sus socios (un novel FREPASO frente a un partido tradicional centenario como la UCR) marcada en términos de trayectoria partidaria y experiencia de gobierno, no permitió su consolidación sino por el contrario contribuyó a su disolución.

---

<sup>289</sup> *Ibidem*, p. 88

<sup>290</sup> A la situación de crisis financiera y política existente hasta ese momento se le agregó una medida que impedía la extracción de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorro (Corralito) que generó la protesta masiva de los ciudadanos, conocida como “Cacerolazo” que sirvió de antesala a la dimisión de De la Rúa. En estos hechos murieron 39 personas por las fuerzas policiales y de seguridad, incluyendo 9 menores.



## ❖ CHILE

La coalición política ejecutiva estructurada chilena que gobernó de manera ininterrumpida durante el período bajo estudio reconoce en las distintas presidencias analizadas a representantes provenientes de los partidos fundadores: Aylwin y Frei (PDC), Lagos y Bachelet (PS) tal como se muestra en el Cuadro 35. Todas estas presidencias optaron por la formación de coaliciones políticas estructuradas en las que resalta su similitud con las coaliciones europeas que se manifiestan en el parlamentarismo, en razón de que en ambos casos se está en presencia de coaliciones preelectorales que asumen el gobierno.

Las coaliciones políticas ejecutivas estructuradas chilenas muestran un patrón de formación de sus gabinetes en el que es posible identificar una búsqueda permanente y cuidadosa de equidad entre sus partidos miembros (cuoteo). En consecuencia, no sólo se establece una relación ejecutivo - legislativo armoniosa sino que además se favorece la consolidación de la misma como fuerza política. Sin que esto signifique desconocer las diferencias reinantes que se suscitaron en su interior a lo largo de estos 20 años de existencia.

Los partidos integrantes de la coalición se mantuvieron a la largo del ciclo de vida de la coalición dando lugar a que la misma accediera al poder en cada una de las elecciones presidenciales (Ver Cuadro 39). Mientras se encontraba en ascenso comenzaron a manifestarse algunos atisbos de distanciamiento con sus bases de apoyo y los ciudadanos en general, situación que daba cuenta de un síntoma de debilitamiento del poder de la coalición para mantener el electorado inicial. Sobre todo una vez ocurrida la muerte de Pinochet, la principal causa de la conformación de la coalición política.

En la primera década de gobierno se advierte un crecimiento sostenido de poder y consolidación de la coalición política de partidos que sustenta a la coalición política ejecutiva estructurada como parte del sistema político chileno. Mientras que en la segunda década, las elecciones presidenciales de Ricardo Lagos y de Michelle Bachelet ponen en evidencia algunos síntomas de desgaste en el que la trayectoria de la coalición política comienza a manifestar un menor grado de adhesión de la ciudadanía que las obtenidas en el primera década, dado que estas dos últimas presidencias se obtienen en una segunda vuelta y con una oposición que se ubica a escasos puntos de diferencia.

**Cuadro 39. Antigüedad de los partidos miembros de la coalición política  
(1990-2010)**

País	Presidente	Tipo de gabinete de coalición	Origen de sus miembros	Antigüedad de sus miembros
Chile	Aylwin (PDC)	Estructurada	PDC-PS-PR <sup>291</sup> PPD-PRSD Independientes	PDC, PS, PPD, PR y PRSD (1990- 2010)
	Frei (PDC)		PDC-PS PPD-PRSD Independientes	
	Lagos (PS)		PDC-PS PPD-PRSD Independientes	
	Bachelet (PS)		PDC-PS-PRSD Independientes	

Fuente: Elaboración propia

Si bien escapa a esta investigación, es importante reconocer la situación de ruptura producida en la coalición política durante la renovación de la presidencia de Bachelet en el año 2010. En estas circunstancias, en el seno de la coalición política comienzan a manifestarse conflictos por la definición del sucesor, en particular, la liderada por el diputado Marco Enriquez Ominami, quien luego de alejarse de la coalición política forma el partido político nacional que se presenta en las elecciones presidenciales, obteniendo un tercer puesto. En esta elección, la coalición política compite con Frei como candidato y a pesar de contar la presidenta Michelle Bachelet con alta aprobación popular pasa a segunda vuelta, quedando en un segundo lugar. Piñera gana la elección y con este hecho la coalición política rompe con la trayectoria continua de acceso al gobierno de Chile.

En suma, el efecto inercial de los miembros de la coalición encuentra más asidero en la primera década de la coalición política en la que sus miembros fueron consolidando esta fuerza política en el sistema de partidos chileno, y en la que obtuvieron importantes resultados socioeconómicos. En la segunda década, las fallas en su funcionamiento al interior de la coalición que iba marcando la necesidad de cambios, y las originadas en el mismo desempeño de los gobiernos fueron dando cuenta de un escenario probable de reacomodamientos, situación que queda reflejada en lo ocurrido con motivo de las

---

<sup>291</sup> Se aclara que si bien el PR en 1983 es uno de los partidos que participa en la conformación de la coalición política chilena, en 1994 se fusiona con el PSD para confluir en el PRSD, dado que ambos partidos obtenían magros resultados en las elecciones parlamentarias que les dificultaban acceder los escaños suficientes individualmente.

elecciones presidenciales del año 2010 con el alejamiento de Ominami y la pérdida del gobierno en manos de Piñera.

## 5. Reelección del presidente

A diferencia del parlamentarismo donde el jefe de gobierno puede tener mandato indefinido, bajo el presidencialismo existen diversas posibilidades de alternancia de los presidentes según lo indican cada una de las constituciones de sus respectivos países. Desde esta perspectiva, aparece la posibilidad que tiene un presidente de ser elegido, así como sus variantes, como uno de los factores que entran en juego al momento de desplegarse las estrategias de alejamiento o mantenimiento dentro de una coalición política ejecutiva.

Indudablemente, la posibilidad de la reelección del presidente le permite ofrecer beneficios a los miembros de la coalición y, en consecuencia, es más probable que éstos decidan mantenerse en ella. En cambio, la regla de la no reelección conjugada con la existencia del mandato fijo genera un escenario poco propicio para mantener la coalición, dado que “el presidente no es directamente *accountable* ante el electorado por su gestión de gobierno. Esta situación alienta las actitudes de independencia del presidente en el ejercicio del cargo que, sin necesidad de atender las demandas sociales o cumplir sus propias promesas electorales, no se ve obligado a ser receptivo ante las demandas de sus votantes ni de los grupos que apoyaron su candidatura”<sup>292</sup>.

De esta manera, la invisibilidad de sus miembros ocasiona serias dificultades para distanciarse de las medidas que adopta el presidente y en consecuencia, pone en riesgo la futura ganancia electoral de sus integrantes, siendo de alta probabilidad el alejamiento de sus miembros. En un escenario de reelección presidencial, se suma además la disputa por la sucesión presidencial tanto del propio partido del presidente en funciones como de los líderes de los partidos que conforman la coalición política ejecutiva, agudizada cuando existe la no reelección del presidente. Esta situación provoca una incertidumbre que tiende a la constante inestabilidad que deriva “en el abandono y la continua deserción de apoyos partidistas a la política presidencial e incluso la generación de desconfianza y tensiones entre el presidente y los candidatos a la nominación presidencial por el propio

---

<sup>292</sup> Garrido, Op. Cit. p. 31

partido gobernante. Todo esto se agudiza cuando el presidente siente que el futuro candidato a presidente de su partido no representa bien sus preferencias personales o se constituye en una alternativa real a su liderazgo dentro del partido. Esta situación favorece también el desacuerdo sobre cuestiones políticas importantes que conducen indefectiblemente a la parálisis gubernamental, la pérdida de perfil de las presidencias en la fase final del mandato y profundas divisiones en la élite de gobierno, y puede llevar incluso a una división del partido. Impide la posibilidad de gobernar durante períodos más o menos extensos, como los de ciertos primeros ministros en los sistemas parlamentarios, a los mandatarios exitosos. En cualquier caso, esta discontinuidad de las élites encierra delicados riesgos para la calidad y estabilidad de la democracia”<sup>293</sup>.

Según Flisfich<sup>294</sup>, la regla de la no reelección desalienta a los partidos miembros de la coalición dado que el presidente “no tiene posibilidad de ofrecer a los potenciales desertores un flujo temporalmente indefinido de beneficios”. Cuanto más cercano se encuentre en la finalización del mandato menos interés de cooperar existe con el presidente, dado que éste tiene menos beneficios para ofrecer a los partidos de la coalición. Es muy diferente lo que sucede en el parlamentarismo en el que la posibilidad de la permanencia indefinida hace que sea más atractivo cooperar con él.

En el Cuadro 40 se muestra cómo se establece en cada una de las constituciones de los países bajo estudio la reelección presidencial. De su lectura se desprende que en Argentina existe posibilidad de reelección inmediata y sólo por un período, en tanto que en Chile para una reelección presidencial se requiere un período interpuesto.

---

<sup>293</sup> *Ibídem.* p. 31-32

<sup>294</sup> Flisfich, Op. Cit. p. 23

**Cuadro 40. Reelección de presidentes Argentina y Chile 1990-2010**

<b>País</b>	<b>Reelección del presidente</b>
<b>Argentina</b>	Reelección inmediata con prohibición de reelección indefinida (Art. 90 Constitución Nacional <sup>295</sup> )
<b>Chile</b>	Una reelección con período interpuesto (Art. 25 Constitución de Chile <sup>296</sup> )

Fuente: Elaboración propia

#### ❖ ARGENTINA

El marco constitucional señala la posibilidad de reelección inmediata del presidente pero invalida la posibilidad de permanencia indefinida, y posibilita el ejercicio de la presidencia nuevamente una vez transcurrido un mandato presidencial entre el período reelegido. De esta manera, el escenario de la reelección refleja en las presidencias de Menem una fuerte influencia para mantener la coalición política ejecutiva que sostenía la realización de las reformas estructurales económicas trazadas en sus dos gestiones. Similar panorama puede advertirse en el caso de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner<sup>297</sup>, para quien mantener la coalición política ejecutiva le permitió continuar con la política definida por Kirchner y sumar a los desilusionados de los partidos tradicionales (radicales K, peronistas disidentes e independientes) y obtener la presidencia con un alto apoyo del electorado.

Distinta fue la situación con la Alianza, dado que su breve existencia le impidió finalizar el mandato conforme lo establece la Constitución, y su debilitamiento político se puso de manifiesto con la dimisión de De la Rúa a mitad de su gobierno.

---

<sup>295</sup> Constitución de la Nación Argentina (1994), Artículo 90: El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo.

<sup>296</sup> Constitución de la República de Chile (2005), Artículo 25: Para ser elegido Presidente de la República se requiere tener la nacionalidad chilena de acuerdo a lo dispuesto en los números 1° o 2° del artículo 10; tener cumplidos treinta y cinco años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente. El Presidente de la República no podrá salir del territorio nacional por más de treinta días ni en los últimos noventa días de su período sin acuerdo del Senado. En todo caso, el Presidente de la República comunicará con la debida anticipación al Senado su decisión de ausentarse del territorio y los motivos que la justifican.

<sup>297</sup> A modo de información, destacamos que la presidente Cristina Fernández de Kirchner finalizó su mandato en el 2011 y accedió a un segundo mandato (2011-2015) con un aprobación del 54 % de los votos, situación que permite reflejar la continuidad de las políticas encaminadas por el ex presidente Kirchner a partir de 2003 y fallecido el 27 de octubre de 2010.

Es decir que en general, en las presidencias que ejercieron su mandato de manera completa es posible advertir que la regla de la reelección aparece como un factor atractivo para los potenciales desertores, para mantenerse en la coalición en la medida que esta situación está acompañada por un escenario socioeconómico favorable que se refleja en un aumento de la popularidad del presidente.

Sin duda que el mandato fijo hace previsible que cualquier modificación de esta situación, y luego de encontrarse sin posibilidades de una tercera reelección, tenga como consecuencia revisar la decisión de mantenerse en la coalición.

## ❖ CHILE

En el caso chileno actúa la regla de la no reelección, es decir que el presidente sólo puede acceder nuevamente cuando haya transcurrido un período intermedio. Sin embargo, esta regla no parece haber afectado la continuidad de la coalición que accedió a la presidencia de manera ininterrumpida durante 20 años.

Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2010 fueron un fuerte llamado de atención a su funcionamiento, pues a pesar de gozar de alta aprobación de la presidencia en ejercicio no consigue mantener el gobierno nuevamente, rompiendo de esta manera la trayectoria triunfalista que venía sosteniendo a lo largo de los últimos 20 años. Sin duda, que la próxima elección exigirá una revisión de las formas de funcionamiento y estrategias para recuperar el poder.

## 6. Popularidad del presidente

La propia naturaleza del presidencialismo hace que la figura del presidente asuma un papel preponderante a la hora de conformar una coalición política ejecutiva y torne casi invisible el papel del resto de los partidos de la misma que deberían realizar un esfuerzo enorme por diferenciarse de su gestión sin perjudicar a la identidad del conjunto. De allí que la suerte que siga el gobierno del presidente sea uno de los factores que se consideren al momento de decidir el alejamiento o no de la coalición.

El hecho de que el presidente sea el indispensable armador de la coalición política ejecutiva (sumado a cuestiones que surgen de la propia naturaleza del presidencialismo presentadas en los capítulos anteriores) hace que el resto de los partidos al momento de integrarse pasen a compartir los resultados que obtenga en su gobierno. Es decir, pasan

a compartir sus éxitos tanto como a convertirse en co-responsables de los fracasos que se obtengan durante su gobierno. De esta manera, cuando un presidente es impopular muchos de los futuros candidatos presidenciales, así como su propio partido o facciones, se distancian de su gobierno, creando lo que los americanos llaman el síndrome del “pato cojo o *lame duck*”. Es decir, que es percibido como un presidente debilitado para ofrecer los beneficios esperados por los miembros de la coalición política ejecutiva<sup>298</sup>.

Frente a un escenario socioeconómico benigno es posible que los miembros de la coalición política ejecutiva perciban la posibilidad de una alta popularidad del presidente y en consecuencia, la decisión de mantenerse en ella. En cambio, en un escenario socioeconómico desfavorable en el que es imposible diferenciarse, la percepción de los partidos de la coalición es adversa a continuar cooperando con el presidente y más proclive a desplegar una estrategia de desertión<sup>299</sup>.

Por tanto, la impopularidad del presidente actúa como un disparador en el análisis de los desertores que deben valorar la situación en términos de la relación costo-beneficios. Es decir que la desertión de los miembros de la coalición política ejecutiva está presente siempre como posibilidad; su ocurrencia sólo debe responder a la pregunta ¿cuándo es más beneficiosa? En el cálculo del momento apropiado para desertar interviene la consideración de la relación costo-beneficio de permanecer o desertar (convertirse en oposición del presidente). Entre los beneficios que los partidos pueden valorar se encuentra el acceso a ministerios y cargos de gobierno, oportunidades de ejercer patronazgo en la provisión de empleos públicos o influir en decisiones legislativas y de gobierno, prestigio o satisfacción de anhelos de poder, para mencionar sólo beneficios usualmente no considerados ilícitos. Pero también puede implicar costos serios, de los cuales el más relevante es una disminución de sus propias posibilidades electorales futuras derivadas de su integración a la coalición de un presidente cuya gestión gubernamental se haya convertido en impopular. Esto se debe a que las características institucionales del presidencialismo hacen imposible al electorado realizar la distinción de las responsabilidades que les cabe a cada uno dentro del gabinete<sup>300</sup>.

En definitiva, “la decisión de abandonar o no la coalición depende, en una medida importante, en un momento determinado, de las expectativas que ellos tengan sobre qué produce más réditos electorales a futuro: permanecer en la coalición y ser gobierno, o

---

<sup>298</sup> *Ídem*

<sup>299</sup> *Ídem*

<sup>300</sup> *Ibidem*, p. 25-26

abandonarla y ser oposición. Si las cosas van bien, si el desempeño gubernamental es por lo menos razonable y si ese desempeño se traduce en popularidad, hay un claro incentivo para permanecer en la coalición bajo el supuesto que esa popularidad aumenta las propias posibilidades electorales futuras. Inversamente, si las cosas van mal y ello se traduce en impopularidad hay un incentivo para transformarse en oposición para explotar políticamente el descontento en favor de las propias chances electorales futuras”<sup>301</sup>.

Bajo estas premisas, se analizan a continuación las presidencias de los países bajo estudio para detectar la influencia que tiene esta variable en la decisión de alejarse de los miembros de la coalición política ejecutiva.

### ❖ ARGENTINA

Durante las presidencias de Menem (1° y 2°) se evidencia un importante crecimiento del PBI que manifiesta una trayectoria descendiente a partir de 1995 alcanzando una caída significativa bajo la presidencia de De la Rúa, logrando su punto máximo en el año 2002, cuando comienza un período de crisis institucional que culmina con el ascenso de Duhalde. Durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se muestra una tendencia al crecimiento del PBI per cápita.

A partir de estos ejemplos, se desprende que la evolución del PBI es un factor que parece contribuir en la decisión de mantener la coalición política ejecutiva laxa como las que se verifican en los casos de las presidencias de Menem y Fernández de Kirchner. En cambio, no aparece con la misma relevancia en el caso de la coalición política de cooptación formada por De la Rúa, que abandona la presidencia a mitad de su mandato a raíz de la crisis financiera y social en la cual se encontraba el país.

En la coalición de cooptación formada por la Alianza la popularidad de la presidencia medida en términos de la existencia de un escenario económico favorable o desfavorable resulta insuficiente como variable explicativa de la finalización de la coalición política ejecutiva, aun cuando el escenario económico de 1999 marca la presencia de un ciclo contractivo de la economía que asociado a otros factores derivaron en la ruptura de la coalición política ejecutiva. Las razones de su finalización responden al deficiente funcionamiento de la coalición, incapacidad para crear consensos y aunar esfuerzos a su interior.

---

<sup>301</sup> *Ídem*



En conjunto, estos elementos derivaron en una crisis política iniciada en agosto de 2000 con la renuncia del vicepresidente que se extendería en el 2001 con la renuncia de presidente envuelto en una inmanejable crisis social.

### ❖ CHILE

Si bien la existencia de un gobierno mayoritario, como el que puede advertirse en el caso chileno, permite suponer la difícil ocurrencia de la finalización de la coalición política ejecutiva a raíz de la existencia de escenarios económicos desfavorables e impopularidad del presidente, siempre esta posibilidad está latente en el presidencialismo.

Las reglas de juego en el presidencialismo dejan “ínerte (indefenso) al liderazgo de la coalición, sin proporcionarle una estrategia adecuada para intentar modificar el cálculo de utilidades de los desertores potenciales, reorientándolo hacia una decisión de permanecer en la coalición.

Adicionalmente, esas reglas del juego proporcionan a los desertores tanto el tiempo institucional como el espacio institucional requeridos para un despliegue óptimo de las estrategias de deserción y oposición”<sup>302</sup>.

Las cuatro presidencias chilenas estudiadas se desarrollan en un contexto socioeconómico que muestra una tendencia creciente de aumento del PBI durante los 20 años de gobierno. Es decir, que puede inferirse que esta situación es uno de los factores que permitieron mantener a la coalición política ejecutiva en este período. Situación que deberá ser analizada luego de las elecciones presidenciales de 2014, cuando deba enfrentarse nuevamente al desafío de recuperar la presidencia.

## 7. Asimetría en el seno de la coalición

La composición de las coaliciones políticas ejecutivas está sostenida por una relación de fuerzas entre los partidos que la integran que adopta distintas configuraciones. En algunas ocasiones se presentan relaciones de fuerzas similares entre sus miembros y en otras, se asiste a relaciones de fuerzas asimétricas. En estas últimas es posible que el

---

<sup>302</sup> Flisfich, Op. Cit. p. 25

integrante de la coalición que se siente en una posición de debilidad decida alejarse de la misma.

Por tanto, el reconocimiento de esta variable permite mostrar cómo una relación asimétrica puede ocasionar el distanciamiento de alguno de sus integrantes, que principalmente tiene como protagonista al partido más débil. En cambio, en una coalición más equilibrada, en la cual la relación de fuerzas de los partidos es similar o bien todos los partidos que la integran alcanzan una relación de fuerzas más equilibrada se podría esperar un mayor grado de estabilidad, y en consecuencia, una duración mayor.

En los apartados siguientes se analiza el comportamiento de esta variable y su grado de influencia en la ruptura de las coaliciones políticas ejecutivas identificadas en los países bajo estudio.

#### ❖ ARGENTINA

En las presidencias de Menem las coaliciones políticas ejecutivas laxas conformadas en sus dos mandatos se componen de un sólo partido (UCeDé) con el peso legislativo necesario para aprobar las leyes, y con una posición ideológica de estrecha vinculación con el programa de reformas estructurales económicas, de corte neoliberal, que llevó adelante en este período.

Algo similar puede advertirse durante la presidencia de Fernández de Kirchner. La coalición política ejecutiva laxa elegida integra en su seno a un representante del Partido ARI, de corte progresista, que acompañó la continuidad de la implementación del programa de gobierno iniciado por su esposo en el año 2003.

En todos estos casos es posible señalar que los partidos de menor fuerza y trayectoria que el partido de los presidentes (PJ) fueron invisibilizados, y gradualmente se fueron distanciando de la coalición a medida que se acercaban las elecciones sin posibilidades de reelección. La asimetría entre ambos fue sustancialmente mayor que la esperada. Sin embargo, este alejamiento en ningún caso significó poner en riesgo la ejecución del programa de gobierno, dado que en la coalición se encontraban representados los distintos sectores interesados con una fuerte adhesión al núcleo ideológico que sostenía las medidas contempladas en los distintos programas de gobierno. Por otro lado, la naturaleza mixta de la coalición política ejecutiva laxa que implica la integración de representantes de distintos sectores de la sociedad posibilita la continuidad de la política adoptada por los presidentes.

En cambio, la coalición de cooptación formada durante la presidencia de De la Rúa refleja con mayor claridad las dificultades de convivencia que se presentaron desde su origen entre ambas fuerzas políticas.

La UCR, partido tradicional que se constituyó como opositor al PJ, se encontraba en un proceso de recuperación de esta posición, en un escenario interno de recomposición interna; y el FREPASO, un partido novel cuyo origen se ubica en la posición ganada en las elecciones legislativas de 1997. Ambas fuerza políticas buscaron a través de la conformación de la Alianza un camino para enfrentar las elecciones presidenciales, teniendo como interés común conformar una oposición que pudiera captar al campo electoral descontento con los resultados obtenidos con las políticas de Menem.

Las elecciones mostraban algunos síntomas de las dificultades para conciliar líneas de trabajo, aun cuando existía un programa programático en torno al cual se planteaba la política de la Alianza.

La presidencia De la Rúa conformó una coalición política ejecutiva de cooptación que por su naturaleza responde al criterio de integración de personalidades representativas de distintos sectores sin vinculación partidaria. Sólo una cartera ministerial quedó en manos del FREPASO.

La fuerte asimetría señalada no sólo quedó reflejada en el primer acto de gobierno presidencial sino que también fue un patrón de funcionamiento de la coalición en el ejercicio de la presidencia. Sin duda, que esta tensión encontró su punto máximo en la renuncia del vicepresidente (FREPASO), dejando a la coalición sin líder de una de las fuerzas principales. Esta situación anticipa la finalización de la Alianza, la que ocurriría un año después con la renuncia del presidente.

En definitiva, en las coaliciones políticas ejecutivas de cooptación se podría derivar que la asimetría de las fuerzas que la integran es una de las variables que influye en la decisión de sus miembros para alejarse de la misma.

## ❖ CHILE

La coalición política estructurada chilena que gobernó durante los veinte años que comprende este estudio expresa en su funcionamiento una permanente búsqueda de equilibrio de las fuerzas que la integran con la finalidad de acompañar a la presidencia en la obtención de su política.

Si bien a la coalición la integran el partido Demócrata Cristiano (DC), Por la Democracia (PPD), Radical Social Demócrata (PRSD) y Socialista (PS), los partidos

centrales e impulsores tanto de su formación como de su consolidación, fueron el PDC y el PS. Ambos obtuvieron la presidencia durante este período y sus coaliciones políticas ejecutivas reflejaron la clara intención de equilibrar fuerzas entre sus integrantes y disminuir sus asimetrías

En la composición de la coalición política ejecutiva se refleja esta equidad en la distribución de las carteras ministeriales, lo que permite claramente identificar la correlación de participación de cada uno de los partidos integrantes de la misma. Este patrón de funcionamiento que se identifica en todo este período contribuyó no sólo a acompañar los resultados de los presidentes, sino que también, contribuyó a su consolidación como fuerza política en el escenario político nacional.

## **8. Resultado de la negociación de uno de sus miembros**

En el presidencialismo, la conducción del gobierno no puede desconocer las dificultades que ocasiona gobernar sin el apoyo del legislativo, que en algunos momentos torna inestable el propio régimen. Pero también hay que reconocer el papel que juega el presidente en la formación de las coaliciones políticas ejecutivas como único e indispensable formador de las mismas.

“Por lo tanto, los actores asumen que es un socio de la coalición necesario, y su papel esencial tiende a darle la iniciativa en las negociaciones de la coalición y la opción de elegir los jugadores que entren o salgan de la coalición. En general, aunque no siempre, el Presidente se adjunta a un partido político que formará parte de la coalición”<sup>303</sup>.

En estas circunstancias, la negociación es el camino que emprende el presidente, con los líderes de la oposición una vez en el gobierno, debido a que se encuentra en la difícil tarea de realizar diversas negociaciones que le permitan contar con el respaldo legislativo suficiente para asegurar el cumplimiento de sus objetivos políticos. Fundamentalmente, cuando el presidente advierte la existencia de un escenario de gobierno dividido minoritario.

Las negociaciones suelen ocurrir en la privacidad de los sujetos involucrados, por tanto resulta difícil su objetivación. Sin embargo, el modelo teórico de Altman ofrece

---

<sup>303</sup> Altman, Op. Cit. p. 6

elementos de análisis que permiten indagar acerca de algunos interrogantes en torno a la negociación: con quién se negocia y qué se negocia<sup>304</sup>.

En cuanto a la primera cuestión, señala que el presidente negocia al inicio de su gobierno con los líderes de la oposición para establecer un escenario propicio para el despliegue de sus objetivos políticos. Esto va adoptando distintos interlocutores a medida que se acercan las elecciones debido a que los intereses y resultado de la negociación que busca el presidente también van cambiando. “Al inicio de su mandato el presidente negocia directamente con otros líderes políticos. Estos líderes son, en general los que competían por la presidencia. Esta negociación tiene dos vías. La primera es el proceso de negociación directa con cada líder por separado. La segunda vía, la respuesta a la oferta presidencial, a veces implica una respuesta coordinada de las fracciones que pertenecen al mismo partido y, a veces hay una respuesta de una fracción de solitario”<sup>305</sup>. La negociación persigue el logro de acuerdos generales durante su mandato que son los que sustentan su gobierno y, a su vez, sirve de base para realizar la distribución de los puestos administrativos en el aparato estatal.

La negociación con líderes de los otros partidos puede graficarse conforme lo muestra el Gráfico 8. En el mismo, Altman simplifica las principales vías que puede adoptar la misma. “Las líneas verticales son las líneas de lealtad, mientras que las horizontales representan una relación de igualdad en el estado. Sólo en situaciones excepcionales, como las expresadas por Elías Bluth, pueden algunas de estas líneas ser elaboradas en diagonal. Esta tendencia es coherente con el descrito en el ámbito legislativo por Morgenstern”<sup>306</sup>.

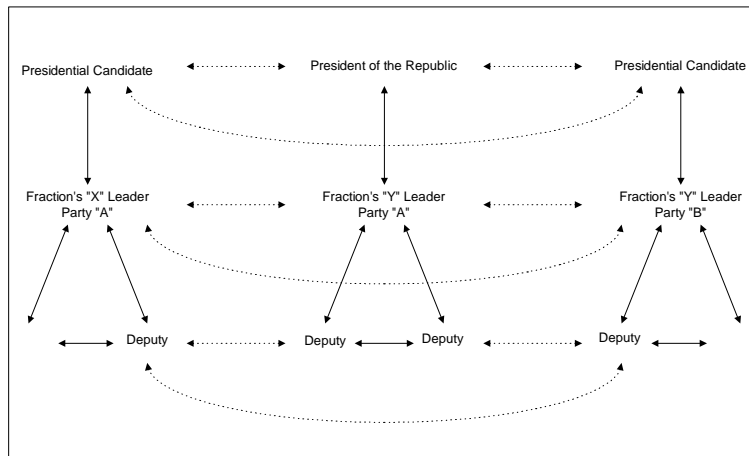
---

<sup>304</sup> *Ibídem*, p.110

<sup>305</sup> *Ídem*

<sup>306</sup> *Ídem*

## Grafico 8. Negociación horizontal



Fuente: Altman<sup>307</sup>

Si bien el modelo ayuda a mostrar el tipo de relación que se puede establecer entre los líderes, hay que reconocer que también existe una lógica para establecer los contactos en algún orden de prelación que permita alcanzar el objetivo perseguido en cada momento. En este sentido, las variables que pueden actuar en el armado de esta estrategia de negociación pueden identificarse en la proximidad ideológica, la que juega un papel importante en este proceso de selección y su eventual éxito<sup>308</sup>.

En cuanto a qué se negocia, se trata fundamentalmente de dos cuestiones: la política y los puestos en la administración. La política es tal vez la de mayor peso en el despliegue de la negociación porque es uno de los espacios comunes en los cuales los miembros de la coalición deben encontrarse para poder llevar las acciones del ejecutivo. En este terreno entran en juego no sólo la dirección política de las mismas sino también la necesidad de que estas políticas sean sustentadas por la ley. En este último caso, las coaliciones políticas ejecutivas se convertirán en el medio que el ejecutivo utilizará para llevarlas a la práctica.

Tal como se señalara anteriormente, no sólo las políticas son el motivo de las negociaciones también las constituyen los distintos puestos en el ejecutivo. “La búsqueda de oficinas y los votos también importan, y sigue un ciclo que se repite en cada período presidencial. Aquello que no se hace durante el primer año de gobierno no se puede hacer en los cuatro años restantes. Cuanto más lejos estamos del primer día los acuerdos serán más difíciles, es en el primer año de gobierno, sensible a las cuestiones políticas, que

<sup>307</sup> *Ídem*

<sup>308</sup> *Ibidem*, p. 112

deben ser enfrentadas. Normalmente, lo que pasa es que las cuestiones urgentes desplazan a las más importantes, aunque no son tan trascendentales”<sup>309</sup>.

Sin embargo, hay cuestiones que son absolutamente innegociables, especialmente cuando lo que se encuentra en juego son cuestiones que tienden a cambiar el statu quo frente a otras decisiones que no implican ningún tipo de distribución de las oficinas o las políticas y que deben ser incluidas en la mesa de negociación. En consecuencia, no sólo se negocian las políticas que se llevarán adelante en cada uno de los puestos del ejecutivo sino que también se encuentra en la negociación la definición de la política de las políticas. Esto es difícil de analizar, porque la mayoría de estos intercambios son privados.

De lo expuesto, se deriva que las coaliciones políticas son fundamentalmente producto de la negociación entre los partidos que la componen, por tanto, resulta útil reconocer qué sucede cuando uno de sus integrantes advierte que luego de la negociación obtuvo un acuerdo poco beneficioso y, en consecuencia, pretende reabrir la negociación para mejorar sus términos, principalmente orientada a obtener una mayor participación en los cargos políticos y en la agenda de políticas públicas.

Desde esta perspectiva, se analiza a continuación en los países bajo estudio el valor explicativo de la variable negociación cuando ésta resulta desfavorable para alguno de sus integrantes una vez asumido el gobierno de la coalición política ejecutiva.

#### ❖ ARGENTINA

La característica de las coaliciones políticas ejecutivas que se manifiesta en el presidencialismo es que los presidentes, que además mantienen el liderazgo de sus partidos, son los principales actores involucrados en su proceso de formación y supervivencia, por tanto, los resultados que se obtengan en las negociaciones que subyacen a su formación dependen exclusivamente de su acción. Estas negociaciones se basan no sólo en la búsqueda del apoyo legislativo de los partidos de la coalición sino también el de su propio partido. Sin embargo, el calendario electoral fijo alienta a cada partido integrante de la coalición a maximizar sus beneficios electorales, que en algunas ocasiones implica su alejamiento para obtener una mejor posición en las próximas elecciones (presidenciales y legislativas). En consecuencia, los presidentes se enfrentan a un legislador que va reforzando su posición de opositor en la medida que esta situación

---

<sup>309</sup> *Ídem*

se va configurando<sup>310</sup>. Tanto en relación a su propio partido como a los legisladores de partidos de su coalición.

En las coaliciones políticas ejecutivas laxas identificadas en las presidencias de Menem y Fernández de Kirchner los partidos integrantes de la coalición permanecen, en el primer caso hasta el final de los dos mandatos, mientras que en el segundo caso la permanencia del ARI se verifica mientras este partido encuentra afinidad entre sus intenciones y las decisiones presidenciales.

En este tipo de coalición política ejecutiva la negociación es iniciada por el Presidente con los líderes de los partidos de la oposición – UCD en el caso de Menem y ARI en el caso de Fernández de Kirchner- de quienes necesita apoyo legislativo para cristalizar sus objetivos políticos. En este tipo de coaliciones esta variable no muestra influencia en la formación de las coaliciones políticas ejecutivas laxas dado que en ellas resulta de mayor peso la participación de tecnócratas, independiente y representantes económicos y sociales que los partidos.

En el caso de la coalición de cooptación de la Alianza, las negociaciones que se mantuvieron durante su gestación fueron realizadas entre los dos líderes de ambas fuerzas que debieron, a su vez, encontrar mecanismos de acuerdos y de validación de esta iniciativa cooperativa que se daba en un momento, en el que simultáneamente comenzaba a ser muy visible el crecimiento de la oposición a los resultados que obtenía Menem en sus mandatos. Estas negociaciones fueron realizadas entre Álvarez (FREPASO) y De la Rúa (UCR), ambos acompañados por un círculo cercano de líderes que buscaban ensayar nuevos comportamientos que permitieran demostrar la decisión de asumir un proyecto político conjunto nuevo y opuesto a lo realizado por Menem hasta ese momento.

Estas intenciones quedaron reflejadas en el acuerdo programático que ambas fuerzas políticas hicieron público antes de las elecciones, el que reunía un núcleo básico de lineamientos políticos sobre los cuales transitaría el gobierno de la coalición. Sin embargo, luego de obtener la presidencia, el camino de la coalición estuvo signado a poner en la superficie las diferencias y desencuentros de sus socios principales que se mantuvieron solapados durante las elecciones. Las negociaciones nuevamente fueron efectuadas por los dos líderes de las fuerzas políticas que integraban la coalición política y en las que parecería haber primado la tradición y el peso de la UCR en la distribución

---

<sup>310</sup> *Ibidem* p. 36



de las carteras ministeriales, debido que el gabinete quedó conformado en su mayoría con representantes de la UCR.

Sin dudas, el escenario que se desencadenó posteriormente puso en evidencia la fragilidad de la coalición política ejecutiva para traducir lo expresado en su acuerdo programático. Sumado a ello, la situación socioeconómica desfavorable tornaba inestable la conducción que, además, al primer año de gobierno sufre la primera crisis política a raíz de la decisión del vicepresidente Álvarez de renunciar a su cargo envuelto en denuncias de corrupción en el Senado que estaba bajo su conducción.

En este punto, es posible reconocer que una vez realizadas las negociaciones iniciales, obtenidos los acuerdos programáticos, y en ejercicio del mandato presidencial, la coalición política ejecutiva de cooptación comenzó a desintegrarse a partir de los incumplimientos reiterados del presidente a lo acordado.

La UCR parecía haberse sentido apalancada por el FREPASO para recuperar su magro desempeño electoral logrado hasta esa fecha. Mientras que este último nuevamente, tal vez como consecuencia de su condición de novel partido, decide retirarse en el primer año de gobierno dejando en una difícil situación política e institucional no sólo a la coalición sino también al régimen mismo, dado que al año siguiente renuncia el presidente y se transita por una crisis institucional que deriva en la asunción del entonces líder del PJ, Eduardo Duhalde.

En definitiva, en la coalición política ejecutiva de cooptación formada durante la presidencia de De la Rúa esta situación podría ser considerada como uno de los factores que incidió en su finalización. El FREPASO se convirtió en el socio de la coalición que a poco transitar el gobierno con la UCR reconoce que sus acuerdos iniciales le resultan desfavorables y por tanto, decide su alejamiento generando un escenario de debilidad política que deriva en la ruptura definitiva de esta coalición con el agravante de que esta situación se desencadena a la mitad del mandato presidencial.

## ❖ CHILE

La coalición política ejecutiva estructurada chilena que gobernó durante las dos décadas que abarca el estudio da cuenta de la presencia de relaciones entre los líderes de cada partido integrante tanto con la finalidad de identificar su candidato presidencial como durante el gobierno. Una de las características más significativas, que se mantiene durante todo este período, es la permanente búsqueda de equidad tanto en la distribución

de las carteras ministeriales como en la incidencia en las políticas públicas de cada uno de sus miembros.

Es decir, que las negociaciones las realizan los líderes de cada partido que la integran con el respaldo de sus estructuras partidarias. Recién a partir de la presidencia de Bachelet se insinúan posibles nuevos liderazgos que comienzan a disputar los espacios que hasta ese momento ocupaban los partidos iniciadoras de la misma.

Aún frente a esta situación sigue manifestándose una fuerte cohesión e identidad entre sus miembros que se ve acompañada por diversos logros obtenidos en cada una de sus presidencias.

En este caso, no se advierte que los resultados de las negociaciones hayan provocado alguna situación que esté orientada a su reestructuración o ruptura.

## **9. Influencia del tipo de coalición en la duración y supervivencia**

En la raíz de cada uno de los tipos de coaliciones políticas ejecutivas se encuentra la estrategia del presidente para llevar adelante su programa de gobierno a fin de evitar las “situaciones de estancamiento potencial entre las ramas del gobierno, la crisis o la parálisis institucional”<sup>311</sup>. En los casos analizados, se advierte que aún compartiendo el marco institucional presidencialista, existen diferencias en cuanto al tipo de coalición política ejecutiva elegida y, por tanto, se espera que su incidencia en la supervivencia y ruptura de cada una de ellas también sea diferente.

Por tanto, a continuación se analiza la incidencia en la supervivencia y finalización que tiene el tipo de coalición ejecutiva elegida en cada uno de los casos bajo estudio.

### **❖ ARGENTINA**

Aquí se constata la presencia de dos tipos de coaliciones políticas ejecutivas: laxas y de cooptación. Lo singular de esta distinción es que la primera de ellas es adoptada por los presidentes pertenecientes al PJ; mientras que la segunda es adoptada durante el gobierno de la única coalición política preelectoral de partidos que asume el gobierno en 1999 (Alianza UCR-FREPASO).

En las presidencias de Menem (1° y 2°) y Fernández de Kirchner la conformación de los gabinetes de coalición laxa reflejan una fuerte centralidad hacia el presidente y su

---

<sup>311</sup> Altman, Op. Cit. p.109

partido. Con la diferencia que el partido PJ se integra posteriormente a la conformación de los gabinetes y por tanto, su incidencia en la conformación de los gabinetes es nula.

En el caso de las presidencias de Menem, su despegue de las bases tradicionales del PJ fue una de las causas para conformar un gabinete en el que compartieran intereses los sectores empresariales e independientes más afines con la ideología neoliberal imperante en esas décadas en toda la región. Si bien la elección del tipo de gabinete responde a una causa similar, en la presidencia de Fernández de Kirchner las motivaciones ideológicas que la sostienen son distintas, en este caso, el programa de gobierno que se pretende llevar adelante está sustentado en premisas progresistas. En este tipo de gabinetes, la distancia ideológica es un factor que determina la incorporación de miembros extrapartidarios al gabinete que permita fortalecer la dirección elegida por el presidente, que no siempre cuenta con el apoyo legislativo suficiente para llevar adelante su programa de gobierno.

Este tipo de coaliciones políticas ejecutivas demuestran poseer una mayor capacidad para sustentar la coalición y en definitiva, contribuir al logro de los objetivos políticos presidenciales que se convierten en el eje de las acciones de gobierno, que además se sustentan en el marco legal necesario para sostenerlas en el tiempo. En todas las presidencias en las que se evidencia este tipo de coaliciones políticas ejecutivas se resalta que entre sus contenidos se encuentran medidas que implican un cambio estructural para el país.

Se sustentan principalmente en la existencia de un fuerte poder presidencial pero insuficiente para concretar las políticas estructurales que contemplan sus programas de gobierno en razón de necesitar, además de los poderes constitucionales, el apoyo político que se manifiesta en la composición del legislativo. De allí que el presidente oriente sus esfuerzos por cautivar a representantes de los diversos sectores, sobre todo los provenientes del sector empresarial, en el caso de los dos mandatos de Menem, y de las organizaciones sociales y de derechos humanos en el caso del mandato de Fernández de Kirchner. Situación que además queda reflejada en la integración de representantes de estos sectores en sus gabinetes<sup>312</sup>.

En estas presidencias se verifica que, además, el poder presidencial adquiere una importante dimensión no sólo para llevar adelante el programa de gobierno sino también

---

<sup>312</sup> Ver Capítulos II y IV.

para liderar acciones políticas de fondo, como la reforma de la Constitución del año 1994 realizada por el Menem en su primer mandato.

Como derivación del incremento de poder presidencial, la relación con el legislativo transita por una significativa ausencia de involucramiento en los temas de la agenda pública, casi imperceptible aparece como un organismo con poca capacidad para influir en las decisiones fundamentales. Esta situación se hace más evidente cuando se toma en cuenta el uso de los poderes legislativos del presidente en este período<sup>313</sup>. Sin duda que esta situación pone en evidencia las pocas condiciones que se presentan en este escenario para cualquier medida que persiga la construcción de una relación horizontal entre ambos poderes que ayude al equilibrio tan buscado en marcos presidencialistas.

En estas presidencias, los programas de gobierno no surgen a partir de un acuerdo o pacto electoral entre partidos por lo que sus contenidos son establecidos y liderados por el presidente. En este sentido, se resalta que en las presidencias de Menem (1º y 2º) estos contenidos respondían a las ideas neoliberales reinantes en Latinoamérica durante estos años, por lo tanto, se instrumentaron importantes reformas estructurales económicas.

En el caso de Fernández de Kirchner se mantiene y continúa el programa estructural de las medidas adoptadas durante la presidencia de Néstor Kirchner, la cual establece una agenda en torno a medidas orientadas a contrarrestar el modelo neoliberal reinante hasta ese momento y reemplazarlo por un modelo progresista (derechos humanos y sociales).

En estas coaliciones políticas ejecutivas la desafección de los ciudadanos responde fundamentalmente a la imposibilidad de lograr la continuidad del modelo de país adoptado por los presidentes, tanto por sus contenidos en materia económica y social como por la performance de los políticos encargados de su ejecución. En las presidencias de Menem se advierte un aumento gradual del descontento social a medida que se vislumbraba la imposibilidad de alcanzar una reforma económica que permitiera la inclusión social y una mejor distribución de la riqueza, situación que se manifestaba en la presencia cada vez más significativa de pobreza y sectores excluidos del nuevo sistema.

En la presidencia de Fernández de Kirchner la desafección ciudadana disminuye por su fuerte orientación a recomponer el tejido social y llevar adelante una política económica progresista con eje en los derechos humanos y sociales; mientras se enfrenta fuertemente a los sectores empresariales y del campo.

---

<sup>313</sup> Ver Capítulo III

En cambio, en la coalición política ejecutiva de cooptación desplegada por la Alianza (UCR-FREPASO) se asiste a una situación diametralmente opuesta. La formación y estructuración de la Alianza constituida en 1999 es resultado de un proceso iniciado dos años antes entre los dos partidos que pusieron en común sus recursos durante las elecciones legislativas de 1997, los que luego de ganar decidieron constituir una fuerza política que represente una alternativa creíble a Carlos Menem y al PJ.

De esta manera, la Alianza tendrá un alcance similar al de un pacto de gobierno más que a un proyecto político concreto en torno al cual se suman los esfuerzos, y estará centrado sólo en lograr la victoria contra Menem. Su estructura esencialmente pactista, marcada por la ausencia de una verdadera integración e interpenetración de otros niveles de gobierno impidió la construcción de una alianza con verdadera identidad y mecanismos institucionales suprapartidista. Además de la falta de una cultura de cooperación en la política argentina y especialmente en la de la UCR, se añadieron las siguientes cuestiones: i) el impacto del tipo de estructura de los partidos involucrados, incluyendo su respectivo nivel de cohesión interna organizativa; ii) el comportamiento político y electoral en el que primó la búsqueda de conciliaciones, y iii) la especificidad del proceso coalicional de la Alianza que muestra un desequilibrio en las relaciones de poder entre sus socios.

En la UCR el liderazgo encontró fuertes dificultades de hacerse visible. Las disputas internas hacían prever las posteriores dificultades que tendría el candidato presidencial para superar las diferencias que sus propios partidarios manifestaban en torno a la formación de la Alianza y el proyecto político que ésta debía impulsar.

En el FREPASO, la organización y la estructuración de las líneas políticas y estratégicas se cristalizaron en torno a un liderazgo fuerte. Es un líder que tiene el poder del Estado proponente o que es capaz de obtenerlo, quien ordena a la unidad y a la cohesión partidista. Sin embargo, los dos partidos tuvieron que enfrentar en 1997 un nivel de estructura y organización asimétrica. La existencia de una reciente y débil institucionalización con una figura de liderazgo como la de Carlos Álvarez acompañado por Graciela Meijide, con un estilo más consensual, generó un tándem complementario particularmente fuerte y capaz de moverse rápidamente mientras se mantenía a los miembros cohesionados detrás de la figura de Álvarez; lo que produjo a nivel organizacional una debilidad estructural marcada por la *Álvarez dependencia*.

Una de las limitaciones fue que el FREPASO nunca tuvo la intención de hacer una construcción partidista y por ello, tampoco hubo una construcción de identidad frepasista ya que se limitó a Álvarez y Meijide.

Novaro<sup>314</sup> señala que “la segunda mitad de los noventa ofreció a las fuerzas de oposición oportunidades de desarrollo que no habían conocido en el sexenio anterior. Los dispersos grupos de centroizquierda y disidentes de los partidos mayoritarios superaron su crónica insignificancia convergiendo en el Frente Grande en 1993 y en el FREPASO a fines de 1994. Poco después, la UCR logró recuperarse de su prolongado declive electoral y de su agudo fraccionamiento interno, renovando su oferta de candidatos y recuperando su perfil opositor. Ambas fuerzas –la UCR y el FREPASO– lograrían capitalizar el nuevo clima de desconfianza y rechazo hacia el gobierno que a partir de 1995 se extendió en la opinión pública, y los cuestionamientos que comenzó a padecer el oficialismo de parte de anteriores aliados, tanto en los medios de comunicación como entre los empresarios y los políticos de centroderecha”. Este escenario fue propicio para desplegar la idea de la oposición de conformar una coalición política que pudiera derrotar a Carlos Menem.

Por otra parte, el contexto electoral fue fundamental ya que marcó las tendencias de ambos partidos, y sobre todo el aspecto funcional de la alianza. En efecto, si la UCR es el partido más antiguo del sistema político en la Argentina, en 1995 muestra que se estaba desacelerando drásticamente como resultado de la mala gestión comunicacional del "Pacto de Olivos" con el presidente Carlos Menem, cuyos motivos no fueron entendidos o bien recibidos por una gran parte del electorado tradicional, en su mayoría de clase media. Esto como respuesta a que el FREPASO recién formado metió las listas electorales a expensas de la UCR, situación que le permitió alcanzar un segundo lugar en las elecciones legislativas. Pero los parlamentarios celebraron las elecciones parciales al mismo tiempo que mostraron la limitación electoral del FREPASO, que solo tenía ancla alrededor de Buenos Aires y de algunos pocos grandes centros urbanos del país. Demostró permeabilidad y adaptación para captar los grupos disidentes del peronismo y el radicalismo –que abandonaron esos partidos entre 1991 y 1994–, como así también adherentes de la Unidad Socialista, grupos menores de izquierda (el Partido Intransigente y sectores del Partido Comunista), la Democracia Cristiana, representantes de los sindicatos y del movimiento de derechos humanos.

---

<sup>314</sup> Novaro, Op. Cit. p. 90

La alianza electoral entre los dos partidos es vista como un medio necesario para mover el PJ del gobierno. La UCR necesitaba los votos del FREPASO y éstos necesitaban la estructura institucional de los radicales. Por iniciativa de Raúl Alfonsín y de las dos figuras principales de cada parte, De la Rúa y Terragno por la UCR, Álvarez y Meijide por el FREPASO, se impulsa la formación de la coalición para las elecciones legislativas de 1997.

El éxito electoral llevó a interpartidarios a lograr una mayor colaboración para la elección presidencial de 1999. Para ello, Alfonsín decidió formar el Instituto Programático de la Alianza (IPA) con el objetivo de proporcionar a sus adherentes una base programática y de conducta sólida (Carta de los Argentinos). El desarrollo de este programa fue el resultado de las discusiones y debates conjuntos entre las principales figuras de ambos partidos, en la opinión de Dante Caputo, responsable de la síntesis del documento. Sin embargo, la dimensión programática no contenía ninguna sección sobre toma de decisiones y procesos de rutinización del ejercicio estructurado del poder compartido, que es un aspecto clave para el gobierno de la coalición.

Sin embargo, la relación de fuerzas partidistas que impulsarán este proceso es en última instancia infructuosa. De hecho, uno de los elementos clave es que la Alianza reunió a dos partidos con importantes asimetrías, y por tanto, se caracterizó por un significativo desequilibrio de poder.

La UCR, a pesar de la desaceleración, mantuvo una unidad de partidarios en todo el país y fue capaz de movilizar sus activistas y sus recursos financieros. Mientras que el FREPASO tuvo que, en algunos momentos, recurrir a acciones de tipo clientelar para movilizar activistas, lo que sin embargo no le permitió cumplir por su falta de institucionalización y su reciente creación. Este desequilibrio de recursos se hace evidente por primera vez en las elecciones primarias de noviembre de 1998 para la designación de un candidato común en las elecciones presidenciales de 1999.

Como era de esperar, el radical y gobernador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fernando de la Rúa, es elegido como primer candidato del FREPASO con un 63,5 % de los votos. El aspecto cooperativo de la apariencia se mantiene mediante la elección de Carlos Álvarez como su compañero de fórmula.

La estructura de la Alianza está marcada por una fuerte polarización interna (UCR), un déficit institucional (FREPASO), la incapacidad de construcción de un lugar común en la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones en colaboración. Además, alcanzar la victoria sobre Menem, cuyo descrédito popular era alto, era la razón

de ser de la coalición original, la que una vez lograda la dejaba sin un verdadero enemigo político, que era su principal aglutinante político.

Si bien se formó una coalición política ejecutiva de cooptación cuyo presidente fue De la Rúa, en su funcionamiento es posible advertir los patrones habituales de gobierno de los presidentes argentinos que encarnan la autoridad política y el gobierno por sí solos, rodeados por un círculo confianza. Contrariamente a lo que impulsaba la conformación de la coalición, De la Rúa no colectivizó la toma de decisiones (y mucho menos con Álvarez), tomó decisiones sin informar a los miembros del gobierno, realizando una acción presidencial monopartidista y de confrontación, característica de la idiosincrasia argentina y del radicalismo en particular. Sin embargo, el problema semejó ser una cuestión de personalidades y de desconfianza mutua más que un problema interpartidista, aspecto que se vio agravado por la falta de institucionalización del FREPASO.

El duro contexto socioeconómico afectó a la Alianza y tuvo una importancia innegable en la acción y la efectividad para afrontar los problemas internos del gobierno para ambos partidos. Desde el inicio del gobierno de De la Rúa se hizo evidente la dificultad de cohesión de los partidos de la Alianza, en particular entre los sectores más conservadores que apoyaban al presidente, y los sectores centroizquierdistas ligados a Alfonsín y al FREPASO. Si bien hubo intentos de dejar reflejados los acuerdos programáticos en la Carta a los Argentinos, éstos no se lograron cristalizar al momento de asumir el gobierno. Por esta razón, el elemento aglutinante no pareciera ser el ideológico ya que la tradición partidaria de la UCR tuvo mayor peso al momento de definir al representante de la coalición política que asumiría la presidencia, y la dirección del gobierno estuvo marcada por sus decisiones unilaterales.

Sin duda, que la performance manifestada por la coalición política ejecutiva de cooptación de la Alianza demuestra un fuerte debilidad no sólo para lograr perdurabilidad sino también para concretar sus objetivos políticos y más aún, para contribuir a la institucionalidad repercutiendo fuerte y negativamente en la fortaleza y legitimidad de las instituciones democráticas, que se vieron menoscabadas con las renunciaciones del vicepresidente y del presidente, la acefalía y posterior sucesión presidencial.

Las desavenencias internas de la Alianza, el rumbo errante en materia económica, la renuncia del vicepresidente, los magros resultados de la gestión, generaron un clima de malestar y descreimiento entre los ciudadanos que fue creciendo a medida que avanzaba la gestión de De la Rúa. Esto generó un contexto de movilizaciones sociales y sindicales



que dejaban traslucir el descontento y la demanda social por la manifiesta imposibilidad de resolver los efectos negativos de la política económica encarada. En este período se moldean nuevas formas de protestas: piqueteros, fogoneros, cortes de ruta, ocupaciones fugaces de municipios, etc., que serán los indicios de las nuevas protestas que derivarán posteriormente en la manifestación social ('Cacerolazo') que acelerará la renuncia del presidente. Los mecanismos constitucionales ante la acefalía generaron la sucesión de 3 presidentes en apenas 10 días, y la elección del senador Duhalde (PJ) como presidente interino hasta las elecciones del 2003, ya en un marco constitucional normalizado.

#### ❖ CHILE

En el caso chileno, durante las dos décadas estudiadas se observa una coalición política ejecutiva estructurada con una configuración más sólida y sostenida que no sólo contribuyó a la transición y consolidación democrática del país sino que también forjó un camino que colocó a Chile entre una de las economías de mayor crecimiento en la región; considerada una de las buenas prácticas institucionales en Latinoamérica. Sin embargo, también se advierten algunas necesidades de cambio producto de la evolución natural de estos procesos políticos, sociales y económicos.

Sin duda que este tipo de coaliciones políticas ejecutivas muestran una mayor predisposición a la estabilidad y a la eficacia en términos de producción de políticas públicas, lo cual significa encontrarse en mejores condiciones para responder a las preferencias de sus votantes. En consecuencia, esta situación sumada a la continuidad de la coalición en el gobierno da cuenta de una mejor performance en el gobierno que los tipos de coaliciones analizadas en el caso de Argentina.

La coalición política ejecutiva estructurada chilena gobernó de manera ininterrumpida durante 20 años. En este período, la coalición política "Concertación" se estableció relaciones de cooperación entre el presidente y el legislativo que permitieron que Chile tuviese una transición y consolidación democrática que se destaca en la región.

En su transición democrática, Chile buscó la creación de un ejecutivo fuerte –con mayores poderes legislativos reactivos que proactivos- cuyo desarrollo se produce en un contexto multipartidario en el que resulta necesario establecer una estrategia política que permita compatibilizar objetivos del presidente y de las bancadas legislativas que forman parte de su apoyo partidario.

Este tipo de coalición adopta una forma similar a las coaliciones que se configuran en el parlamentarismo en razón de que aún con una presidencia fuerte, como lo constatado

en el caso chileno, resulta necesario contar con apoyo legislativo suficiente para sustentar el programa de gobierno. Durante estas décadas el “Parlamento chileno ha logrado una institucionalización horizontal bastante exitosa –aunque siempre hay posibilidades de una mejora–, que ha aportado a la consolidación democrática respecto a la integración de las élites, pero que en la percepción de los ciudadanos no ha logrado una institucionalización vertical satisfactoria”<sup>315</sup>.

Es decir, que el presidente debe contar tanto con el respaldo político que él y su partido han recibido en las elecciones cuyo reflejo es la composición del Congreso con el cual deben llevar adelante sus programas de gobierno, como con los poderes que le otorga la Constitución. En este sentido, resulta necesario considerar para medir la fortaleza del presidente no sólo los poderes constitucionales sino también la correlación de fuerzas que se le presentan al momento de gobernar. Puede ser fuerte, según sus poderes constitucionales, y débil en su poder partidario o viceversa. A su vez, el contexto multipartidista hace poco probable que un candidato presidencial pueda llegar a la presidencia con el respaldo de su propio partido únicamente y que a la vez ese partido tenga la mayoría en el Congreso. Lo que puede acarrear riesgos de un presidente de “doble minoría” confrontado con un Congreso de mayoría adversa (gobierno dividido)<sup>316</sup>.

El tipo de coalición estructurada adoptada en estos años de gobierno refleja la estrategia del presidente de integrar al gabinete los miembros de los partidos de la coalición política que la sostiene.

Estos son algunos de los factores que contribuyen al sostenimiento de la coalición política ejecutiva chilena:

- I. “Existe un sistema de compensaciones a través de cargos en el gobierno para políticos de relevancia que son sacrificados” al colocarlos en distritos o posiciones en las listas en los que por la mecánica electoral resulta complicado salir electo.
- II. Se sustentan en un programa de gobierno común y consensuado más que en cálculos electorales.
- III. Existe una coordinación del trabajo en el Congreso entre los parlamentarios de los diferentes partidos que forman la coalición.

---

<sup>315</sup> Nolte Detlef (2003): “El congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada”. Revista de ciencia política. Volumen xxiii, Nº 2. Instituto de Estudios Iberoamericanos. Universidad de Hamburgo, Alemania. Págs. 63-64

<sup>316</sup> *Ídem*

IV. Los cargos ministeriales se dividen entre los partidos miembros de la coalición tomando en cuenta su aporte electoral. Además, se forma con representantes de otros partidos integrantes en cargos de segundo orden, como los subsecretarios, para evitar feudos partidarios y a la vez fomentar el espíritu de alianza. La coordinación del trabajo del gabinete de coalición mediante la secretaría de presidencia que además se extiende a las relaciones entre el ejecutivo y los partidos/bancadas del pacto a través de reuniones regulares con los líderes de las bancadas o partidos políticos”<sup>317</sup>.

Durante la primera década (transición democrática), las presidencias de Alwyn y Frei forjaron un patrón de comportamiento en el que la cooperación ejecutivo-legislativa estuvo signada por el ejercicio del fuerte poder presidencial que permitió atenuar aquellas situaciones heredadas de la dictadura y que podrían alterar la construcción del marco institucional necesario para asegurar la democracia. Es por ello que la adopción de una coalición política ejecutiva estructurada permitió contar con un escenario propicio para la cooperación orientada a la consolidación democrática posterior.

Mientras que en las presidencias de Lagos y Bachelet, que coincide con el ingreso al siglo XXI y con la etapa de consolidación democrática chilena, la coalición política ejecutiva estructurada sostiene las acciones de gobierno consensuadas y la cooperación ejecutivo-legislativa construida hasta ese momento.

El regreso a la democracia estuvo signado por una fuerte impronta hacia el aseguramiento de sus instituciones esenciales, contando para ello con el apoyo de los partidos de la coalición política gobernante y una fuerte vocación de sus miembros por avanzar en la generación de un marco constitucional que permitiera alcanzar su consolidación. “Impregnada de principios y valores democráticos, la transición ha significado reconstruir gran parte del tejido social violentado por el régimen dictatorial, generar condiciones favorables para el normal funcionamiento de las instituciones y poderes del Estado, modernizar la administración pública y enfrentar exitosamente la globalización en un contexto de crecimiento económico importante para el país”<sup>318</sup>. En este sentido, “el buen rendimiento de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo

---

<sup>317</sup> *Ídem*

<sup>318</sup> Friedrich-Ebert-Stiftung (2009): “*Chile en la Concertación (1990 - 2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*”. Santiago Escobar, Jaime Ensignia, María Ester Feres, María de los Ángeles Fernández, Cristian Fuentes, Elizabet Gerber, Alexis Guardia, Manuela Gumucio, Gonzalo Martner, Ricardo Núñez, Yesko Quiroga, Eugenio Rivera, Teresa Valdés. Editores Yesko Quiroga y Jaime Ensignia, Chile, págs. 13-19

durante los mandatos de Aylwin y de Frei también tiene sus causas en la estructura del aparato ejecutivo y en la conducta de los actores en ambas ramas del gobierno. En términos estructurales, durante los gobiernos de Aylwin y Frei cada uno de los ministros tuvo un subsecretario que pertenecía a un partido distinto dentro de la Concertación. Con este perfil de participación en las decisiones ministeriales, la influencia y los intereses de los diversos partidos de la coalición estaban equilibrados. Esto acotaba el predominio de la Democracia Cristiana, y era una de las claves para mantener la colaboración leal de los integrantes de la coalición, tanto en el legislativo como dentro de la rama ejecutiva. Un mayor verticalismo del Partido Demócrata Cristiano hubiera desencadenado acusaciones de predominio, y probablemente habría producido conflictos interpartidarios, debilitando la fuerza de la coalición y las capacidades legislativas del ejecutivo.

Gran parte de la coordinación dentro de la rama ejecutiva y entre ella y el Congreso, se centralizaba en el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia. Elevado a rango ministerial a comienzos del gobierno de Aylwin, este organismo está compuesto por varias divisiones, a cada una de las cuales le compete un área de responsabilidad diferente. La División de Coordinación Interministerial es responsable de asegurar la coherencia de la política de gobierno, de coordinar el trabajo y de mediar en las negociaciones entre cada una de las Comisiones Ministeriales. Esta División desempeñó un papel fundamental en el mantenimiento de relaciones funcionales y armoniosas entre los ministerios, integrados por individuos de diversos partidos de la Concertación.

Todas las propuestas legislativas de los ministerios pasan por el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia. La División de Relaciones Legislativas, Políticas e Institucionales consulta entonces a cada uno de los otros ministerios con eventual competencia en el asunto y elabora los proyectos de ley, tomando en cuenta los aportes de los ministerios, los objetivos del presidente y las cuestiones de constitucionalidad. Este proceso aseguró la coherencia de la legislación propuesta con respecto al programa de gobierno y redujo el potencial de conflicto entre los ministerios y entre los miembros de la coalición.

Otro punto de igual relevancia es que la División de Relaciones Legislativas, Políticas e Institucionales de la Secretaría General mantuvo comunicaciones abiertas y fluidas con otras organizaciones sociales y políticas, incluyendo a los partidos políticos, los sindicatos, la iglesia católica y lo que es más importante, con los jefes de bancada

parlamentaria. La División cuenta además con personal permanente dentro del Congreso para mantener un contacto constante entre el gobierno y los legisladores.

También hubo un alto grado de interacción de los representantes del ejecutivo y del legislativo en todo el proceso legislativo. Las relaciones entre una y otra rama se han llevado a cabo mediante una serie de reuniones informales de los miembros de las Comisiones del Congreso y de los representantes del ejecutivo que trabajaban sobre el mismo tema. Además, todos los jefes de bancada de la Concertación se reúnen cada lunes con los ministros para determinar la agenda legislativa de la semana. De mutuo acuerdo y mediante negociaciones se decide qué proyectos tendrán prioridad.

Este modelo de cooperación no solamente marcó las relaciones entre los partidos de la coalición gobernante. Los partidos de centroderecha también desempeñaron un papel vital como oposición leal, con voluntad política para mediar en las negociaciones entre los militares y la Concertación en lo que respecta a las reformas de la Constitución de 1980, y posteriormente para participar en la democracia consensual que caracterizó al primer gobierno postautoritario. De hecho, tanto Aylwin como Frei mantuvieron negociaciones directas con los sectores de centroderecha para solucionar temas legislativos controvertidos; según algunos, pasando por encima de los legisladores de la Concertación. Esto ocurrió de forma más notoria en las negociaciones de Aylwin con la comunidad empresarial y con los partidos de derecha en torno a la iniciativa de Reforma Tributaria. A pesar de ocasionales críticas de integrantes de la coalición de gobierno, este tipo de conducta del ejecutivo moderó muchos de los proyectos de la Concertación, extendiendo su aceptación a una gama más amplia de partidos políticos y facilitando su sanción en el Congreso.

Por lo demás, aunque inicialmente se pensó que los senadores institucionales estarían siempre en la oposición en votaciones estratégicas, también ellos estuvieron dispuestos a llegar a acuerdos con el gobierno para aprobar leyes fundamentales.

El gobierno de Frei siguió, en general, la misma pauta. La diferencia en la modalidad de gestión de los presidentes muestra la importancia de las distintas personalidades para el éxito de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Pero también deja en claro algunos de los elementos estructurales que resultan esenciales para el desenvolvimiento de dichas relaciones. Hay evidencias que sugieren que conflictos surgidos durante el gobierno de Frei aparecen como el resultado de apartarse de los principios que rigieron durante el gobierno de Aylwin, y sobre los que se construyó la Concertación. Frei fue crecientemente criticado por abandonar los principios de lealtad,

confianza y equilibrio partidario que ayudaron a mantener unida a la Concertación. En primer lugar, y aunque respetó los acuerdos partidarios básicos referentes a la composición del gabinete, molestó incluso a líderes de su propio partido al rodearse de un círculo interno compuesto principalmente por amigos y seguidores. A pocos meses de ocupar el cargo, Frei conmocionó a sus socios de la coalición con una reorganización del gabinete, hecha sin consulta ni aprobación interpartidaria. Aunque se mantuvo el equilibrio general de los partidos dentro de la coalición, el importante Ministerio del Interior cambió de partido con el despido del socialista Germán Correa y su reemplazo por Carlos Figueroa.

Sin embargo, los rasgos estructurales no son las únicas bases del éxito legislativo del primer gobierno postautoritario. El comportamiento y las decisiones de los integrantes de cada una de las ramas del gobierno también fueron cruciales. En primer lugar, la rama ejecutiva evitó proponer leyes que desafiaran los intereses fundamentales de la derecha y del ejército, entre ellas el proceso legal por violaciones a los derechos humanos y las grandes reformas constitucionales. El gobierno se vio obligado a tomar esa posición por carecer de una mayoría en el Senado, pero asimismo porque comprendió la necesidad de mantener la democracia consensual para suavizar las tensiones causadas por el regreso a la política democrática.

En segundo lugar, como se señaló anteriormente, ambos presidentes estuvieron dispuestos a rescindir las declaratorias de urgencia cuando fue necesario, para dar al Congreso tiempo extra en la consideración de propuestas. Durante las sesiones legislativas extraordinarias, el ejecutivo también estuvo dispuesto a permitir el debate y el estudio de los proyectos de ley presentados por integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado.

En el caso del legislativo, en vez de intentar bloquear las urgencias declaradas por los presidentes, el Congreso fue sumamente cooperativo, respetando la agenda legislativa determinada por el ejecutivo, a pesar de que ni la Constitución ni las leyes penalizan la ignorancia de las urgencias presidenciales”<sup>319</sup>.

Mientras que las presidencias de Lagos y Bachelet fueron reflejando que lo conseguido hasta ese momento por la coalición política ejecutiva exigía de algunas remociones tanto en los aspectos de integración de partidarios a la coalición como reconocer la importancia de trascender los partidos políticos que la integran, esto fue más

---

<sup>319</sup> Siavelis, Op. Cit. p. 230-233

visible en la presidencia de Bachelet, dado que la conformación de su gabinete contó con nuevos ministerios ocupados por figuras con poco peso político y fuerte compromiso. En algunos casos recurrió a integrar miembros en su gabinete que estaban fuera de la Concertación. Esto significó que estuvo menos sensible al cuoteo de partidos de la Concertación que su antecesor Ricardo Lagos. A su vez, en su gabinete incorporó un 50 % de mujeres tal como lo había anticipado durante su campaña.

Una de las características de la coalición política ejecutiva chilena es que sustenta su accionar en programas de gobierno comunes y consensuados entre sus miembros. A partir de esto, en cada una de las presidencias se fueron estableciendo mecanismos de cooperación formales e informales que permitieron avanzar en la concreción de los mismos.

Durante su gobierno “ha aumentado significativamente la cobertura educacional, reducido drásticamente la pobreza, instalado un sistema de protección social, fortalecido la salud pública y abierto exitosamente Chile al mundo, por señalar algunos de sus logros más significativos. Su incidencia en la vida nacional hace que pocos se atrevan a negarlos. Basta mirar los programas de los más diversos candidatos de derecha, incluido su candidato presidencial, para darse cuenta de la enorme fortaleza que han adquirido las transformaciones impulsadas. Sin embargo, existen algunos temas pendientes: política hacia la Educación Superior Pública, la Descentralización de la administración de Estado y la presencia de desequilibrios sociales existentes -la enorme concentración de la riqueza, la injusta distribución del ingreso y la persistencia de bolsones de pobreza y marginalidad-, las relaciones internacionales estuvieron más centradas en los países desarrollados que en los países de la región, cuestión preocupante que nos puede llevar a un peligroso aislamiento respecto de países hermanos”<sup>320</sup>.

En todo su período de gobierno la coalición contó con que el apoyo de la ciudadanía fue manifestando algunos vaivenes. En la primera década, el acceso de las presidencias de Alwyn y Frei se alcanzan con un porcentaje superior al 50 %, dato que permite inferir que el apoyo de la ciudadanía fue lo suficientemente amplio como para encarar el proceso de transición democrática chilena en esta etapa en la que principalmente se concentraron en la realización de reformas constitucionales que permitieran dotar a la democracia de mayor solidez en un contexto de crecimiento económico favorable.

---

<sup>320</sup> Friederich Ebert Stiftung, Op. Cit. p. 24

En la segunda década, las presidencias de Lagos y Bachelet se obtienen en segunda vuelta con lo cual el acceso al gobierno pone en evidencia una disminución del apoyo de la ciudadanía. Entran en juego no sólo la preocupación por la consolidación de la democracia sino más bien los efectos que la misma tiene en la vida ciudadana. Las medidas adoptadas en estas presidencias y la mantención de la lógica de alejamiento de las élites políticas a la realidad ciudadana comienzan a manifestar síntomas de un deterioro que luego, en las elecciones de 2009, tendrá como reflejo la pérdida del poder en manos de la coalición política liderada por la centroderecha chilena. Esta alternancia en el poder refuerza, en cierta medida, en la ciudadanía su apoyo a la democracia<sup>321</sup>.

---

<sup>321</sup> Latinobarómetro, 2010, p. 43-47





## CAPITULO V

### CONSECUENCIAS POLITICAS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE COALICIONES POLÍTICAS EJECUTIVAS BAJO EL PRESIDENCIALISMO

---

El interés por profundizar el estudio de las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición en el presidencialismo reside en reconocer su contribución a la obtención de una cooperación ejecutivo–legislativa que derive en un gobierno estable y, en consecuencia, en el logro de políticas eficaces. En razón de entender que la propia naturaleza institucional del presidencialismo es más proclive a generar relaciones conflictivas y tensas entre ambos poderes antes que a fomentarlas. Principalmente porque ambos poderes se encuentran institucionalmente separados y autónomos (legitimidad dual), pero comparten el poder y también su control. Este esquema de separación de poder no pretende solamente la relativa autonomía de las instituciones que ejercen determinadas funciones dentro del sistema, sino que también persigue una búsqueda de colaboración y control mutuo (peso y contrapeso) que permita establecer un ritmo de cooperación para evitar la amenaza de la inmovilidad institucional.

En este escenario, el presidente inmerso en un gobierno dividido minoritario puede optar por la formación de las coaliciones políticas ejecutivas como parte de una estrategia política de gobierno que le permita mantener el equilibrio de poderes entre ambos y así, asegurar una mayor estabilidad de su gobierno que le permita llevar adelante su programa de gobierno sustentado en un marco legal.

En esta relación, tanto el ejecutivo como el legislativo presentan lógicas propias para ejercer su poder y control mutuo. Por un lado, el presidente aún con los poderes constitucionales que habitualmente posee, en ciertas ocasiones necesita de una estrategia para obtener la sustentación legal de su programa de gobierno. Por otro, existe un legislativo con el poder necesario para desestimar otorgar el marco legal de las acciones de gobierno del ejecutivo, y en consecuencia, provocar la inmovilidad del presidente que se encuentra en minoría legislativa<sup>322</sup>.

---

<sup>322</sup> Hecho que adquiere mayor significancia en el caso argentino cuando los legisladores adoptan formas de funcionamiento oscilantes entre dos lógicas: la legislativa y la presidencial. “En otros términos, los legisladores en tanto miembros del partido de gobierno deben su lealtad al presidente (lógica parlamentaria), pero, simultáneamente, son portavoces de los intereses y preferencias de quienes los han votado (lógica presidencial)”. Mustapic, Ana María (2000): “Oficialistas y diputados”: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. CONICET, Universidad Torcuato Di Tella, Publicado en: Desarrollo

Es decir, que en la raíz de cada uno de los tipos de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición subyace la estrategia política de un presidente que pretende llevar adelante su programa de gobierno sustentado en un marco legal.

Con la intención de contribuir a un mayor entendimiento de las consecuencias políticas que se derivan de su funcionamiento se analiza para cada tipo de coalición política ejecutiva su eficacia en términos de producción legislativa, poniendo énfasis tanto en la dimensión cuantitativa como sustantiva de esta cuestión. En esta última dimensión particularmente se busca identificar las materias legisladas y su peso en el programa presidencial.

### 1. Eficacia en términos de producción legislativa de los distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas bajo el presidencialismo

**Cuadro 41. Producción legislativa de los distintos tipos de coaliciones políticas ejecutivas. Argentina y Chile (1990-2010)**

País	Tipo de coalición	Presidencias	Total de leyes aprobadas
Argentina *	Laxa	Menem (1° y 2°) (PJ)	1303
		Fernández de Kirchner (PJ)	396
	Cooptación	De la Rúa (Alianza)	462
Chile **	Estructurada	Alwyn (PDC)	400
		Frei (PDC)	63
		Lagos (PS)	620
		Bachelet (PS)	476

Fuente: Elaboración propia

(\*) Nota: estos valores pertenecen al trabajo realizado por Catterberg y Palanza<sup>323</sup>.

(\*\*) Nota: estos valores fueron extraídos de los registros de la Biblioteca Nacional del Congreso de la República de Chile para las presidencias de Frei y Bachelet. En tanto que los valores correspondientes a la presidencia de Alwyn pertenecen al estudio de Siavelis, 2001 y los de Lagos a la versión digital de diciembre de 2014 (Emol.com–<http://www.emol.com/noticias/nacional/2006/01/25/209068/mas-600-leyes-y-tratados-fueron-aprobadas-durante-el-gobierno-de-lagos.html>)

Tal como se muestra en el Cuadro 41, la producción legislativa de cada una de las coaliciones varía a lo largo de este período y con ello se puede advertir su eficacia en la

Económico, Vol. 39, N° 156, Enero-Marzo 2000. Consultado en diciembre de 2014 ([http://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=785&id\\_item\\_menu=997](http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=785&id_item_menu=997))

<sup>323</sup> Op. Cit. p 30

producción legislativa que sustenta las políticas públicas comprendidas en los programas de gobiernos presidenciales.

A continuación, se analiza el desempeño alcanzado por cada una de ellas en los países bajo estudio en el período 1990-2010.

### **Coaliciones políticas ejecutivas laxas o Gabinetes de coalición laxa (loose coalition cabinets):**

En las presidencias de Menem (1° y 2°) y Fernández de Kirchner, la conformación de los gabinetes de coalición laxa refleja una fuerte centralidad en el presidente y su partido, que se combinan con la presencia de partidarios y no partidarios.

En las dos presidencias de Menem se advierte que la integración de representantes del partido DC conjugado con la presencia de independientes, da cuenta del despegue de las bases tradicionales del PJ que el presidente realiza como parte de su estrategia política de implementar un programa de gobierno de corte neoliberal.

La coalición política ejecutiva laxa de Fernández de Kirchner también pone de manifiesto una lógica similar de integración del gabinete, salvo que en este caso los no partidarios responden a motivaciones ideológicas diferentes. Aquí el programa de gobierno que se pretende llevar adelante está sustentado en premisas progresistas que permitan fortalecer la dirección elegida por el presidente, que no siempre cuenta con el apoyo legislativo suficiente para llevar adelante su programa de gobierno.

Si se analiza la producción legislativa de las coaliciones políticas ejecutivas desplegadas en las presidencias de Menem (1° y 2°), se advierte que la cantidad de leyes aprobadas es de 1303, siendo el valor más elevado del período. La característica de estas leyes es que un 44 % de las mismas fueron a instancias del ejecutivo y un 56 % a instancias del legislativo.

Las leyes aprobadas estuvieron orientadas a generar las condiciones más favorables para el despliegue de su política de reforma estructural. Logró aprobar dos leyes centrales para destrabar la difícil situación que debía atender (hiperinflación y desconfianza de los mercados), la ley de emergencia económica 23.697/89 que suspendía por 180 días todo tipo de subsidios, privilegios y regímenes de promoción (industrial, minero y comercio nacional), como también la prohibición, en el mismo período de tiempo, de incorporar personal a los distintos ámbitos gubernamentales de los tres poderes del Estado; y la ley de Reforma del Estado que establecía la necesidad de privatizar un

importante número de empresas estatales delegando en el presidente la modalidad a utilizar en cada caso. Posteriormente, logró la autorización del legislativo para ampliar el número de integrantes de la Corte Suprema (4 nuevos jueces), situación que le permitía contar con jueces afines a sus políticas y con esta situación asegurar condiciones favorables para avanzar en las reformas.

Entre otras leyes significativas se encuentran la ley 24.144 que aprueba la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina mediante la cual pudo establecer su política monetaria y financiera; y las leyes 23.771 (régimen penal tributario) y 23.905 (modifica la normativa sobre impuestos a los débitos en cuenta corriente y otras operatorias; sobre las ventas, compras, cambio o permuta de divisas, de sellos, sobre los activos, a las ganancias, al valor agregado, a la transferencia de inmuebles, al procedimiento tributario, donaciones y tributos aduaneros) que en materia impositiva permitieron asegurar el financiamiento público mediante un aumento de la recaudación.

Con la incorporación al gabinete del ministro Cavallo se buscó reforzar la dirección adoptada en materia económica, y se aprueba la ley de Convertibilidad 23.928/91 mediante la cual se pone en marcha el plan de convertibilidad que significará reemplazar el peso (Austral) por una nueva moneda cuyo valor era equivalente al del dólar. Además, contemplaba que la emisión monetaria debía estar respaldada con divisas del Banco Central, y que el control de los gastos del Estado debía ser financiado a través de recursos fiscales genuinos. En referencia a este último ítem, incluía medidas que estaban dirigidas a la reducción de organismos del Estado y a la prohibición de ingreso de personal.

La ley 24.241 de régimen previsional mixto, modificó el sistema previsional con la intención de reemplazar el sistema estatal solidario por otro que permitiera a empresas privadas administrar e invertir los fondos provenientes de los aportes de los trabajadores a fin de disminuir el déficit en el que encontraba el sistema estatal.

La reforma constitucional de 1994 fue una de las más significativas<sup>324</sup>, no sólo por la extensión e intensidad de los debates que sostuvieron cada una de las modificaciones

---

<sup>324</sup> Los principales cambios en la Constitución fueron: 1) Incorporación de la segunda vuelta en elecciones presidenciales directas, de modo que sea vencedora la fórmula que supere el 45 % de los votos o tenga diez puntos de diferencia con relación a la segunda más votada. 2) Reducción a cuatro años del mandato del presidente y vicepresidente, con derecho a una única reelección. 3) Recortar a seis el período de mandato de los senadores nacionales, incorporando por cada distrito un tercer senador por la oposición, todos elegidos por elección directa. 4) Crear la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, con obligación de informar mensualmente al Congreso y la posibilidad de ser removido por ese poder. 5) Reglamentar por ley el uso de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo. 6) Recortar a tres pasos el trámite

sino también por la importancia de los cambios incorporados al texto original de 1853 (con sus reformas de 1860, 1866, 1898, 1947, 1957 y 1972).

En su segunda presidencia se realizaron nuevos esfuerzos para profundizar la dirección elegida. El ministro Cavallo anunció la llamada segunda reforma que implicaba nuevas privatizaciones, pero los resultados adversos que mostraba la economía fueron socavando la aceptada relación que el ejecutivo logró obtener en su primera presidencia. El ajuste enmarcado en un contexto económico mundial en crisis, tornaba vulnerable la economía del país (déficit fiscal, recesión y desocupación), la que asociada a las sospechas de corrupción generaron un clima de descontento social que iba en aumento cuanto más cercana se encontraban las elecciones, en las que ya no podría participar el presidente Menem.

En la presidencia de Fernández de Kirchner la cantidad de leyes aprobadas asciende a 396, siendo el menor valor de la serie presentada para las coaliciones políticas ejecutivas laxas. De las leyes aprobadas, un 53 % se identifican como leyes impulsadas a instancias del legislativo y un 47 % a instancias del ejecutivo.

Una de las cuestiones que tuvo que enfrentar a inicios de su gestión fue el conflictivo tratamiento de la ley que pretendía regular las retenciones a las exportaciones de la producción agropecuaria. Entre marzo y julio de 2008 se sucedieron una serie de protestas de organizaciones representativas de los distintos sectores del campo. La Resolución 125, enviada al Congreso por el Ejecutivo, buscaba la fijación de la movilidad de las retenciones a las exportaciones del sector agropecuario para que su fluctuación estuviese relacionada a las variaciones de los precios internacionales en la materia. Ante el rotundo rechazo de los representantes del campo y dado el empate de votos que cosechó el proyecto en el Senado, su presidente (y vicepresidente del Ejecutivo) ejerció su derecho de voto (otorgado por la Constitución solo en caso de empate) manifestándose en contra de la posición sostenida por el Ejecutivo. Esta situación inició un período de gobierno caracterizado por una conflictiva y tensa relación entre la presidente y el vicepresidente, que continuó en su cargo hasta el final del período de gobierno consiguiendo un fuerte apoyo de la oposición, y más tarde siendo el líder de ésta.

---

de una ley, en lugar de cinco, de modo que cuando la Cámara iniciadora apruebe un texto y la Cámara revisora lo modifique y lo devuelva, aquélla quede en condiciones de aceptar o rechazar los cambios. Luego se remitirá la sanción al Poder Ejecutivo para su promulgación. 7) Ampliar el período de sesiones ordinarias del 1º de marzo al 30 de noviembre.b8) Disponer la elección directa del intendente de la Capital Federal. 9. Crear el Consejo de la Magistratura para la elección de jueces y su remoción a través de un jury de enjuiciamiento (no para los miembros de la Corte Suprema a cuyo efecto sigue vigente el sistema de juicio político en el Congreso de la Nación). 10) Incluir un capítulo sobre derechos y garantías.

Aún frente a esta conflictiva situación inicial, es posible identificar algunas leyes aprobadas durante la presidencia de Fernández de Kirchner que permiten reconocer el grado de eficacia alcanzado por su coalición política ejecutiva laxa en un conjunto de leyes que trazaron profundos cambios en las materias comprendidas en cada una de ellas.

La primera es la ley 26.571 de reforma política<sup>325</sup>. Esta es una de las medidas legislativas de mayor impacto institucional debido a su incidencia en la reestructuración del sistema de partidos en términos de competencia y de ajustes dentro de los mismos. La segunda es la ley 26.522 que regula en materia de radiodifusión. “El triunfo oficialista al reformar esta normativa contrasta con el fracaso reiterado de gobiernos. El alto nivel de tensión en torno de la ley obedeció en buena medida al trasfondo del enfrentamiento sostenido por el gobierno con el multimédios Grupo Clarín, uno de los principales afectados. El punto más controvertido de la ley fue el artículo 161, conocido como la cláusula de desinversión, que obliga a las empresas de radio y televisión por cable y por aire a vender las licencias que superen el límite establecido por la nueva norma en el plazo de un año. Al momento de consideración del proyecto, la oposición argumentó que esta cláusula traería aparejada una tormenta de juicios en contra del Estado. La aprobación del proyecto en la Cámara Baja, ocurrida en 2009, estuvo marcada por el dramatismo: 104 diputados se retiraron del recinto, en abierto rechazo a la ley. No obstante, de los 153 diputados presentes, 146 votaron a favor y el proyecto pasó al Senado. En el Senado el éxito de la votación fue similar, y tras 20 horas de debate la votación arrojó 44 votos a favor y 24 en contra, sin incorporar modificación alguna”<sup>326</sup>.

La tercera es la ley 26.618 en cuyo contenido se establecen modificaciones al Código Civil a fin de permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo. “Esta ley sobresale, en primer lugar, por su impacto en términos de derechos, que colocó a Argentina a la vanguardia latinoamericana en la materia. En el plano político, destaca porque mediante este paso el kirchnerismo ganó el apoyo de importantes sectores de la clase media urbana, históricamente reacia al peronismo. En términos electorales, se conjetura que este apoyo se transformó en votos a favor del FPV en 2011. Al nivel de la relación de CFK con el Congreso y al interior de su partido, el proceso de aprobación de la ley mostró una división de las aguas entre quienes concebían el proyecto como un

---

<sup>325</sup> Esta reforma abarca varios cambios en el campo de la política, entre ellos: la estructura de los partidos políticos, incorporación de primarias, financiamiento de campañas y padrón electoral. Lo más significativo es el establecimiento de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) cuyo valor reside en su capacidad de estructurar la competencia política en el país.

<sup>326</sup> Catterberg y Palanza, Op. Cit. p. 67

avance en términos de la igualdad de derechos promovida por la democracia, quienes rechazaban abiertamente la ampliación del matrimonio civil, y quienes defendían la unión civil argumentando que no implicaba discriminación. A la hora de la sanción del proyecto en el Senado, tras largo debate, la votación arrojó 33 votos a favor (FPV, UCR, Socialismo y Coalición Cívica), 27 en contra (de la mayoría de los senadores pertenecientes al peronismo)”<sup>327</sup>.

La posición política del vicepresidente Cobos, que se mantuvo como presidente del Senado y opositor al gobierno, sumado al resultado adverso de las legislativas de 2009 con la consecuente pérdida de la mayoría en ambas Cámaras, y la resistencia presidencial al diálogo con la oposición, configuró un escenario poco propicio para una relación ejecutivo-legislativa que facilitara la aprobación de los proyectos de leyes enviados por la presidente. Sin embargo, “la baja productividad legislativa del período no obedeció, como podría pensarse, a la escasa presentación de proyectos de ley en el Congreso. Por el contrario, durante el período legislativo 128 (correspondiente a 2010) ingresaron un total de 3.442 proyectos de ley (2.260 por la Cámara de Diputados, 1.182 por el Senado). No obstante, apenas 32 fueron presentados por el Ejecutivo, 14 de los cuales fueron sancionados –una tasa de éxito legislativo del 44 %, relativamente baja comparada con la tasa promedio del Ejecutivo, cercana al 60 % en Argentina para la totalidad del período 1983-2011 (Molinelli, Palanza y Sin, 1999)-. Del total de proyectos fueron sancionados a la fecha de elaboración de este trabajo 34 (21 iniciados en la Cámara de Diputados y 13 en el Senado). Durante el período legislativo 129 (2011) ingresaron al Congreso 2.388 proyectos de ley (1.533 por la Cámara Baja y 835 por el Senado), 49 pertenecientes al Ejecutivo. En este caso 23 proyectos fueron sancionados, pertenecientes 15 al Ejecutivo (11 iniciados en la Cámara Baja y 12 en el Senado)”<sup>328</sup>.

Esta situación explica la baja producción de leyes que se manifiesta en este período y la importancia de la coalición política ejecutiva laxa formada, con cuyo apoyo logró la aprobación de leyes emblemáticas dentro de su programa de gobierno.

Las coaliciones políticas ejecutivas laxas argentinas muestran una alta eficacia en términos de producción legislativa dado que la presencia de partidarios en el legislativo y no partidarios en el ejecutivo genera un escenario institucional inmejorable para que las medidas presidenciales de cambio estructural se encuentren sustentadas en un marco

---

<sup>327</sup> *Ídem*

<sup>328</sup> *Ídem*



legal. Pero también le permiten al presidente obtener la legitimidad suficiente frente a sus votantes, que resulta necesaria para encarar la materialización de los cambios estructurales implicados en cada política.

### **Coalición política ejecutiva de cooptación o Gabinetes de cooptación (de otros partidos):**

Este tipo de coaliciones políticas ejecutivas se manifiesta durante la presidencia de De la Rúa, quien obtiene la presidencia sustentado en la Alianza (UCR-FREPASO). Como se reseñó en los capítulos anteriores, desde sus inicios en el gobierno la Alianza estuvo enmarcada en un escenario político de serias dificultades que le impidieron terminar su mandato presidencial.

La cooperación entre ejecutivo-legislativo que parecía estar garantizada con la vicepresidencia en manos de Álvarez, no resultó como se esperaba. Si bien las tensiones entre los partidos miembros de la coalición política preelectoral se manifestaron en varios aspectos de su desempeño en el gobierno el más significativo, por su impacto en la estabilidad institucional del régimen, lo constituye el proceso legislativo seguido para la aprobación de la ley laboral. Esta situación política se agravó a partir de la renuncia, en octubre de 2000, de Álvarez (vicepresidente y líder del FREPASO) rodeada de un escándalo por sospechas de corrupción que incluían la denuncia de supuestos sobornos en el Senado para aprobar esta polémica ley. Con esta ley se pretendía contribuir a un sindicalismo más amplio que comprendiera también a los pequeños sindicatos, y bajar los costos laborales. La primera cuestión es la que más resistencia encontró entre los legisladores del PJ, que atenuaron este efecto. En este proceso participaban el ministro de trabajo Flamarique y el líder sindical Hugo Moyano, quien sostenía su oposición por los efectos negativos que la misma tendría en los salarios.

La sospechas de sobornos que envolvieron el proceso provocó la renuncia de Álvarez que derivó en el quiebre de la Alianza, que perdía al líder de uno de los partidos socios tanto en el ejecutivo como en el legislativo. Esto se veía agravado por los magros resultados logrados en las legislativas del 2001, en las cuales el PJ se impuso con el 40 % frente a un 24 % de Alianza, que perdía más de 4.500.000 votos respecto de lo logrado dos años antes. Un dato significativo fue el voto en blanco o nulo en esta elección, que puso de manifiesto el fuerte rechazo de los electores al desempeño demostrado hasta ese momento, que alcanzó cifras récords en la historia de la democracia argentina (el voto en

blanco, voto nulo y el ausentismo se elevó al 41 %, equivalentes a 10,2 millones de argentinos). Con estos resultados, la Alianza perdía la mayoría en el Senado en manos del PJ aunque mantenía una mínima mayoría en diputados. Sin embargo, a pesar de esta difícil situación, en este período se aprobaron 462 leyes que en su mayoría, un 58 % (266), fueron realizadas a instancias del legislativo y un 42 % (194) a instancias del ejecutivo.

Este tipo de coaliciones políticas ejecutivas manifiesta ciertas dificultades para establecer un marco institucional favorable a la cooperación ejecutivo - legislativa como sustento de políticas públicas presidenciales que se pretenden queden reflejadas en leyes.

### **Coaliciones políticas ejecutivas estructuradas o Gabinetes de coalición estructurada (tight coalition cabinets):**

Este tipo de coaliciones que se manifiestan en Chile durante las dos décadas que abarca esta investigación, las relaciones ejecutivo-legislativas dan cuenta de la existencia de un alto grado de cooperación y consenso sustentado en una permanente búsqueda de intercambio y negociación entre ambos, situación que se observa con mayor claridad en las dos primeras presidencias y que conforme el contexto inicial comienza a moldearse con los logros de la misma y la coalición alcanza mayor consolidación, se atenúan sin dejar de ser una de las características más significativas de este tipo de coaliciones durante las dos décadas analizadas. Lo llamativo de esta cuestión es que esta cooperación se presenta en un escenario con un fuerte presidencialismo que torna al presidente en el legislador más importante por su capacidad de incidencia y control tanto en el proceso legislativo como en la agenda legislativa<sup>329</sup>.

En las presidencias de Alwyn y Frei, una de las características más sobresaliente fue la fluida y armoniosa relación ejecutivo-legislativa que les permitiera a ambos encarar los profundos cambios que el escenario político- institucional exigía a esta etapa de transición democrática por la cual atravesaba Chile. Ambos presidentes mantuvieron la iniciativa en la agenda legislativa, sustentada en el uso de los poderes constitucionales. “Muy pocas iniciativas con origen en una de las dos cámaras lograron ser transformadas en leyes, mientras que el Poder Ejecutivo ha tenido un éxito impresionante en cuanto a convertir sus proyectos en leyes de la República. En el gobierno de Alwyn de las 400 leyes aprobadas el 91,8 (404) fueron a instancias del ejecutivo y un 8,2 % (36) a instancias del legislativo. En el gobierno de Frei de las 253 leyes aprobadas el 75,1 % fueron a

---

<sup>329</sup> Ver Capítulo III

instancias del ejecutivo y un 24,9 % a instancias del legislativo. Además, puede presumirse correctamente que cuando un presidente controla una coalición mayoritaria en por lo menos una de las dos cámaras, podrá definir el programa legislativo del gobierno. Si bien el presidente podía apoyarse en una coalición legislativa mayoritaria, su partido –la Democracia Cristiana– sólo controlaba una minoría de bancas en ambas cámaras, al tiempo que las agendas políticas de los sectores integrantes de la coalición eran efectivamente distintas de la de la coalición gobernante. En este sentido, aunque estos datos no aportan una indicación definitiva acerca del dominio del presidente, sí sugieren que por lo menos ambos presidentes, Aylwin y Frei, tuvieron éxito en el empleo de sus facultades legislativas y poderes partidarios, logrando promover sus agendas legislativas”<sup>330</sup>.

El contenido y la cantidad de leyes iniciadas en el legislativo muestran la poca incidencia en la agenda legislativa. “La mayoría de las iniciativas del Congreso que se han convertido en leyes versan sobre temas triviales. De las leyes que se originaron en el Congreso durante la administración de Aylwin, catorce (39 %) se refieren a erigir monumentos a figuras nacionales o regionales, establecer feriados u otorgar ciudadanía honoraria a personas no chilenas. Dos de estas leyes (es decir, cerca del 5 %) eran normas de delegación de autoridad en favor de los ministros o del presidente. De esta manera, el 44 % del ya limitado número de iniciativas legislativas era realmente insignificante. El 66 % restante sí tenía que ver con temas de alcance nacional, pero en su mayoría eran cambios relativamente pequeños al Código Penal o a otros códigos. Uno de los pocos proyectos de ley significativos que se originaron en el Congreso bajaba la mayoría de edad. Durante el segundo período de gobierno democrático (entre 1994-1997), el éxito legislativo del Congreso no fue mucho mayor. Aunque aumentó levemente la cantidad total de leyes que se originaron en el Congreso, el porcentaje que trataba temas triviales continuó siendo más o menos el mismo, un 41 % (Congreso Nacional de Chile)”<sup>331</sup>.

En la presidencia de Aylwin las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso permitieron que “durante los primeros años de gobierno democrático la gama de iniciativas propuestas, discutidas y promulgadas sea impresionante. Durante la administración de Aylwin hubo aproximadamente doscientos cincuenta días de trabajo en cada año legislativo. En los cuatro años de su gobierno (o sea mil días), se presentaron

---

<sup>330</sup> Siavelis, Op. Cit. P. 215-216

<sup>331</sup> *Ídem*

y sancionaron cuatrocientos cuarenta proyectos de ley (en promedio, una ley sancionada cada dos o tres días). Sin embargo, estos datos solamente tienen en cuenta los mensajes presidenciales y las iniciativas del Congreso que se convirtieron en ley. En este período, el Congreso tuvo que considerar 1.166 propuestas, lo cual arroja un promedio de 1,2 propuestas por día (Congreso de Chile, 1995: 16-17). Durante todo el mandato de Aylwin, el presidente vetó únicamente dieciséis proyectos. Solamente uno de estos vetos fue levantado por el Congreso (Congreso de Chile, 1995: 62 y 77). Aunque no existen datos completos similares para el gobierno de Frei, el nivel de productividad sostenidamente fue alto”<sup>332</sup> .

Si bien en la presidencia de Frei la producción legislativa muestra una menor cuantía, esto encuentra su fundamento en la amplia producción legislativa de la anterior presidencia que fue iniciadora de las principales legislaciones de la transición. Sin embargo, se pueden resaltar un conjunto de leyes cuyo contenido fue de alta significancia. En esta dirección se ubican “las modificaciones a la legislación pesquera (ley de Pesca - varias leyes), establecimiento de los gobiernos locales democráticos (ley 19.130 y otras), leyes sobre el Gobierno y la Administración Regional (leyes 19.097 y 19.175), creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y del Instituto Nacional de la Juventud (leyes 19.023 y 19.042, respectivamente), reformas en la Administración de Justicia, incluyendo modificaciones al Código Penal, en materia de terrorismo y en temas referentes a los presos políticos (ley 19.027), reforma tributaria (ley 18.985), creación de la Oficina Nacional de Retorno, para facilitar la reintegración de los exiliados políticos a su regreso (ley 18.994), creación de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, para pagar reparaciones a las víctimas de violaciones a los derechos humanos (leyes 18.994 y 19.123, respectivamente)”<sup>333</sup> .

La segunda década comprende las presidencias de Lagos y Bachelet, las que gozaron de los beneficios que en esta materia alcanzaron sus antecesores y que además continuaron con el sostenimiento de las políticas públicas e iniciaron un proceso legislativo que marca un fuerte sentido social en las políticas presidenciales de esta segunda etapa.

En la presidencia de Lagos fueron aprobados un número significativo de leyes y tratados (620). “En detalle, durante el Gobierno actual el Legislativo aprobó 80 leyes el

---

<sup>332</sup> *Ídem*

<sup>333</sup> *Ibidem*, p. 217-218

año 2000, 104 en 2001, 84 en 2002, 116 en 2003, 105 en 2004 y 131 durante el 2005.<sup>334</sup>. En el contenido<sup>335</sup> de las mismas resaltan las siguientes iniciativas legislativas: reforma educativa que estableció los 12 años de escolaridad obligatoria, ley de violencia intrafamiliar, ley de matrimonio civil, ley de reforma judicial, de salud, seguridad pública, cultura, ley de prensa y los tratados de libre comercio, ley de firma y documento electrónico que aprobó el Congreso Nacional, y un alto porcentaje de compras del Estado que se hacen por la vía electrónica, establecimientos educacionales conectados a la red. En el ámbito de la transparencia leyes de procedimiento administrativo, nuevo trato, alta dirección pública y compras del Estado, así como también leyes orientadas a transparentar la actividad política, como la ley sobre gasto electoral, donaciones a campañas electorales y el proyecto sobre regulación del lobby.

Durante la presidencia de Bachelet se profundizó la dirección social de las políticas públicas, situación que se pone en evidencia cuando se analiza el contenido de la legislación aprobada en este período. En materia previsional se encuentra la ley de reforma previsional; en materia laboral se aprobaron 14 leyes con el objetivo de propiciar la defensa y protección de los derechos de los trabajadores; en salud se promulgaron 5 leyes para proteger a las personas y dignificar el rol de los trabajadores de la salud; en educación se destaca la aprobación de la ley general de educación, ley sobre el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior; en materia de transparencia en la gestión del Estado, la ley sobre transparencia y acceso a la información pública; en materia ambiental, la ley que rediseña la institucionalidad medioambiental creando el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia de Fiscalización Ambiental y los Tribunales Ambientales, sentando las bases del actual marco institucional; en materia de derechos humanos se aprobó la Convención contra la Desaparición Forzada de Personas y se suscribió el protocolo de la Convención contra la Tortura, entre otros; y en materia de mujeres e igualdad se promulgaron 8 leyes entre las que se destaca la ley sobre femicidio, una de las cuales se transformó en pilar de las legislaciones que se encararon en lo sucesivo.

---

<sup>334</sup> Datos extraídos de la entrevista realizada al Ministro Secretario General de la Presidencia, Eduardo Dockendorff, publicada en El Mercurio versión digital el 25 de Enero de 2006 (Emol.com–<http://www.emol.com/noticias/nacional/2006/01/25/209068/mas-600-leyes-y-tratados-fueron-aprobadas-durante-el-gobierno-de-lagos.html>)

<sup>335</sup> Diciembre de 2014 (<http://www.uchile.cl/portal/presentacion/historia/grandes-figuras/presidentes-de-chile-ex-alumnos-de-la-u/4789/ricardo-lagos-escobar>)

Las coaliciones políticas estructuradas chilenas dan cuenta de su eficacia para sostener las políticas encaradas por los diversos presidentes en un marco legal y mantener coherencia con la dirección acordada por los partidos en la fase preelectoral. En esta trayectoria también se contribuye a la consolidación de la coalición política de partidos que la sustenta.



## CONCLUSIONES

---

A lo largo de esta investigación el esfuerzo se concentró en identificar los aspectos claves que permitieran alcanzar una mejor comprensión de las particularidades que poseen las coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición que se manifiestan en el presidencialismo. En este análisis se reconocieron y adoptaron los diversos aportes teóricos que incorporan las lógicas distintivas del presidencialismo, teniendo como premisa que su existencia es de una mayor habitualidad que la esperada para este tipo de contexto institucional y que además, en la decisión presidencial de su formación subyace la intención de alcanzar una cooperación legislativo-ejecutiva lo suficientemente armónica para sustentar sus políticas públicas.

El primer aspecto a resaltar refiere a la diferencia de escenario institucional en el cual se forman y mantienen. En el presidencialismo, la elección popular del presidente, su mandato fijo y su autonomía para nombrar a los miembros del gabinete configuran un escenario diametralmente opuesto al que puede reconocerse en el parlamentarismo. De esta manera, las reglas de juego cambian y en consecuencia, también difiere el escenario en el cual se forman y mantienen las mismas. Esta situación hace indispensable reconocer la importancia de emplear supuestos teóricos en los cuales estas diferencias se encuentren contempladas.

En este escenario institucional existen aspectos críticos en base a los cuales se despliega el proceso de formación y mantenimiento de las coaliciones políticas ejecutivas en el presidencialismo. El apoyo de los partidos al gobierno es más débil cuando intervienen en las coaliciones, la cooperación institucional entre ejecutivo y legislativo es desincentivada porque aquellos que deciden abandonar el gobierno y retirar su apoyo al presidente pueden desplegar sus estrategias de deserción durante el período de vigencia de su mandato (fijo), el despliegue de las estrategias de abandono y oposición de los partidos es un asunto estratégicamente más simple y tentador, que en la práctica se traduce en un escenario inestable para las coaliciones, y los ciclos políticos e institucionales se basan en tiempos institucionales preestablecidos y rígidos que fomentan un ciclo político en el que el jefe del ejecutivo ve reducida paulatinamente su alianza de gobierno y su base de apoyo parlamentario, redefiniéndose el eje gobierno - oposición por vía de un ajuste continuo.



La segunda cuestión da cuenta de la importancia del presidente en todo el proceso de formación y mantenimientos de las coaliciones. La dinámica coalicional que subyace a las mismas está sustentada en la figura del presidente como único vertebrador de la coalición, por tanto, es él y no el partido el que decide su formación y mantenimiento (focalidad presidencial). De esta manera, es importante reconocer su escenario político: sólo en presencia de un Gobierno Dividido Minoritario el presidente encuentra debilitado su poder legislativo y necesita del apoyo de legisladores para concretar sus objetivos de política. Los riesgos de que el presidente se enfrente a un gobierno en minoría que lo conduzca a una situación de bloqueo institucional legislativo, aún con las diferentes reformas institucionales introducidas en ambos países en el período bajo estudio, convierte a la decisión de configurar una coalición política ejecutiva en una estrategia más habitual que la esperada en un escenario presidencialista.

La tercera cuestión conduce al reconocimiento de los diversos tipos de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición que pueden manifestarse en el presidencialismo. La premisa es que los gabinetes de coalición son menos partidistas y gozan de una menor congruencia gabinete-partidos que aquellos que puede reconocerse en el parlamentarismo. En estos gabinetes, la presencia de no partidarios resulta más habitual y su integración revela la posibilidad de identificar una variedad de tipología mayor a la que se presenta en el parlamentarismo.

En Argentina y en Chile se verifica la presencia de las tipologías indicadas por Amorin Neto. La selección de los casos se fundamenta en la necesidad de estudiar estas diferentes tipologías que básicamente están dando cuenta de la decisión del presidente de realizar acuerdos con partidarios, extrapartidarias, independientes y tecnócratas con la finalidad de concretar sus políticas públicas en un marco de legalidad. Los tipos de coaliciones políticas ejecutivas que se reconocen en Argentina responden al tipo de las coaliciones laxas y de cooptación. En Chile, durante las dos décadas que abarca esta investigación, se manifiestan coaliciones estructuradas. En la investigación se analizaron los gobiernos elegidos constitucionalmente en cada uno de los países durante el período 1990-2010, en cuatro presidencias en Argentina y cuatro en Chile, como así también los gabinetes que se integraron en este período.

En Argentina se asiste a la presencia de coaliciones políticas ejecutivas laxas y de cooptación, en tanto que en Chile, sus coaliciones responden al tipo de las denominadas estructuradas.

En las coaliciones laxas argentinas resalta la singularidad de estar formadas por el partido mayoritario (PJ) que interactúa con partidos pequeños, independientes y tecnócratas buscando no sólo reforzar la difícil cooperación legislativa sino también adquirir legitimidad entre los sectores beneficiados con las medidas impulsadas. Entre las variables institucionales que muestran un mayor grado de influencia en la decisión presidencial de formar este tipo de coaliciones se encuentran las siguientes (Ver Cuadro 42): tamaño del contingente del presidente en la legislatura, número efectivo de partidos.

La variable tamaño del contingente del presidente en el legislativo influye en el origen de este tipo de coalición política ejecutiva en razón de haber verificado que los presidentes de este período acceden a su cargo con un débil apoyo legislativo de su propio partido (PJ y Alianza), por tanto, se encuentran debilitados para llevar adelante sus objetivos políticos sin el apoyo del resto de los partidos. También se observa que la variable número efectivo de partidos también influye en la decisión presidencial de formar la coalición política ejecutiva debido a que se verifica durante la investigación que el sistema de partidos argentino está dejando su condición tradicional de bipartidista (PJ y UCR) dando lugar a un sistema formado por lo menos tres (3) partidos.

En la formación de este tipo de coaliciones también prevalece el empleo de la vicepresidencia como un mecanismo de coalición en sí mismo utilizado para reforzar el programa político presidencial, incluyendo en la fórmula presidencial a un representante de otro partido (UCR) como se puede advertir en la fórmula presidencial que integra a Cristina Fernández de Kirchner (PJ) y Julio Cobos (UCR). Pero además subyace a esta opción la intención presidencial de lograr una representación partidaria que demuestre equilibrio territorial, principalmente con el conglomerado de mayor caudal de votantes (Buenos Aires). En la elección del vicepresidente también juega un papel importante la decisión presidencial de dar señales acerca de cierta atenuación de las orientaciones ideológicas de su programa de gobierno.

En tanto que en su supervivencia y mantenimiento (Ver Cuadro 42) se constata que las variables que influyen en la decisión de alejamiento o no de algunos de sus miembros se encuentran las siguientes: reelección presidencial, popularidad del presidente, y la incidencia del tipo de coalición elegida.

Las variables reelección y popularidad del presidente influye en la decisión de los partidos que integran la coalición política ejecutiva si está acompañada con un escenario socioeconómico benigno dado que los éstos advierten la ganancia de compartir la

popularidad de un presidente. Por el contrario, cuando la situación socioeconómica es desfavorable la decisión será de alejarse para evitar disminuir su ganancia electoral futura.

En la decisión de alejarse o no de la coalición política ejecutiva también influye el tipo de coalición elegida porque se advierte que esta tipología demuestra poseer una mayor capacidad para sustentar la coalición y, en definitiva, contribuir al logro de los objetivos políticos presidenciales que se convierten en el eje de las acciones de gobierno, que además se sustentan en el marco legal necesario para sostenerlas en el tiempo (cambios estructurales).

En cambio, en la coalición política ejecutiva de cooptación –la única coalición política ejecutiva o gabinete de coalición se sustenta en una coalición de partidos preelectoral-, su formación fue producto de la existencia de una oportunidad puntual para la oposición de aquel momento que además ha dejado un saldo desfavorable para las instituciones democráticas, ya que lejos de marcar un camino saludable para institucionalizar este tipo de gobierno impactó negativamente en el sistema político, económico y social dejando pocas posibilidades de que se desarrolle en el futuro.

Sin embargo, además se constató que las variables institucionales que influyeron en su formación se encuentran las siguientes (Ver Cuadro 42): tamaño del contingente del presidente en la legislatura, número efectivo de partidos, grado de eficacia de la oposición y poderes del presidente. La vicepresidencia, incluida en las negociaciones para la formación de la coalición, demostró su importante valor como elemento aglutinante de la misma.

La variable tamaño del contingente del presidente en el legislativo influye en la decisión presidencial de formar una coalición política ejecutiva debido a que los presidentes acceden a su cargo con un débil apoyo legislativo de su propio partido (PJ y Alianza), por tanto, deben recurrir a esta estrategia para lograr sus objetivos políticos en un marco legal. En tanto que la variable número efectivo de partidos influye dado que el sistema de partidos argentino está dejando se condición bipartidista (PJ y UCR) dando lugar a un sistema formado por lo menos tres (3) partidos.

También se verifica la influencia de la variable grado de eficacia de la oposición en razón de haber identificado, en el período sujeto a estudio, la existencia de un fuerte oposición (PJ) se combina con la presencia de partidarios (FREPASO) con los que se establece un vínculo muy débil.

Otra variable que influye en la formación de este tipo de coalición política ejecutiva es la vicepresidencia debido a que se encuentra presente el uso reiterado de la vicepresidencia como elemento de negociación en su formación. Pero sólo se modifica el motivo que lleva al presidente a tal decisión (de otro partido y del mismo partido-equilibrio territorial o ideológico-).

En su supervivencia y mantenimiento (Ver Cuadro 42) resalta la incidencia de la equidad del acuerdo, popularidad del presidente, asimetría en el seno de la coalición, resultado en la negociación de alguno de sus miembros y tipo de coalición elegida.

La variable equidad del acuerdo influye de manera significativa porque el presidente opta por decidir en solitario dejando fuera al partido socio de la coalición. La variable asimetría en el seno de la coalición: influye debido a que la fuerte asimetría señalada no sólo quedó reflejada en el primer acto de gobierno presidencial sino que también fue un patrón de funcionamiento de la coalición en el ejercicio de la presidencia. Sin duda, que esta tensión encontró su punto máximo en la renuncia del vicepresidente, dejando a la coalición sin líder de una de las fuerzas principales. Esta situación anticipa la finalización de la Alianza, la que ocurriría un año después con la renuncia del presidente.

La variable resultado de la negociación de uno de sus miembros también se verifica su influencia en la formación de este tipo de coalición política ejecutiva en la medida que los resultados de la negociación preelectoral se altera, cuando se asume el gobierno, tanto en la metodología como en los contenidos programáticos acordados.

Además se observa que la variable tipo de coalición elegida influye porque en esta tipología muestra una fuerte debilidad no sólo para lograr perdurabilidad sino también para concretar sus objetivos políticos y más aún, para contribuir a la institucionalidad repercutiendo fuerte y negativamente en la fortaleza y legitimidad de las instituciones democráticas, que se vieron menoscabadas con las renuncias del vicepresidente y del presidente, la acefalía y posterior sucesión presidencial.

En las coaliciones políticas ejecutivas estructuradas chilenas se manifiesta una configuración más sólida y sostenida, que no sólo contribuyó a la transición y consolidación democrática del país sino que también forjó un camino que colocó a Chile entre una de las economías de mayor crecimiento de la región y en consecuencia, es considerada una de las buenas prácticas en Latinoamérica de este tipo de

institucionalidades. Sin embargo, también se advierten algunas necesidades de cambio producto de la evolución natural de estos procesos políticos, sociales y económicos.

Durante todo el período estudiado se manifiestan coaliciones políticas ejecutivas estructuradas, las que poseen similitudes con las que se presentan en el parlamentarismo. Las mismas tienen un ciclo de vida estable sustentado en una fuerte identidad coalicional, situación que le permitió gobernar 20 años, sin interrupciones, dando muestras de su contribución a la estabilidad del régimen de gobierno y de su capacidad de gestión para materializar su programa de gobierno. Sin desconocer el contexto político, económico y social en el cual desplegaron sus acciones es posible reconocer un conjunto de variables institucionales que influyeron en su origen (Ver Cuadro 42): el tamaño del contingente del presidente en la legislatura, número efectivo de partidos, grado de eficacia de la oposición, institucionalización del sistema de partidos, proximidad en el tiempo de las elecciones y popularidad del presidente. En razón de que en Chile la vicepresidencia se encuentra con una importante invisibilidad no puede establecerse su uso como mecanismo de coalición.

La variable tamaño del contingente del presidente en el legislativo influye en la decisión de formar este tipo de coalición porque se observa que el comportamiento de esta tipología, que se asemeja a las que se manifiestan en el parlamentarismo, el gabinete refleja los pactos pre – electorales de los partidos que la integran.

La variable número efectivo de partidos también influye en la formación de este tipo de coalición política ejecutiva dado que si bien se verifica la existencia de dos (2) coaliciones políticas chilenas en torno a las cuales se aglutinan los diversos partidos, el sistema de partidos mantiene su característica de multipartidario.

La variable institucionalización del sistema de partidos también influye en la formación de este tipo de coalición política ejecutiva dado que en ella se advierte que a semejanza de lo que sucede en el parlamentarismo, son los partidos los que respaldan a este tipo de coaliciones políticas ejecutivas más que el presidente en solitario, como se supone debe suceder bajo el presidencialismo.

En tanto que también se verifica que la variable proximidad en el tiempo de las elecciones: influye en la formación de este tipo de coalición política ejecutiva en dado que a semejanza de lo que ocurre en el parlamentarismo los partidos realizan acuerdos programáticos pre electorales que sustentan las acciones de gobierno.

Además la variable popularidad del presidente presenta evidencia acerca de su influencia en la formación de este tipo de coalición dado que la misma se mantiene durante las dos décadas analizadas y se consolidó con un ciclo económico alcista y popularidad de sus presidentes. Sin embargo, a partir de 2010 se observa que la popularidad del presidente no se traslada al candidato de la coalición que por primera vez pierde la elección presidencial.

En relación a su supervivencia y finalización (Ver Cuadro 42) de este tipo de coalición resulta importante la incidencia de la equidad del acuerdo para un partido durante el tiempo de duración de la presidencia, afinidad ideológica con el presidente y peso en el legislativo, proximidad de las elecciones, efecto inercial, popularidad del presidente y tipo de coalición elegida.

La variable equidad del acuerdo se verifica que influye debido a que en este tipo de coaliciones los partidos respaldan al ejecutivo y, en consecuencia, sus gabinetes reflejan los acuerdos pre electorales. En este sentido, se debe tener en cuenta el cuoteo, presencia de partidos y pocos independientes en los gabinetes del período bajo estudio.

La variable afinidad ideológica con el presidente y peso en el legislativo muestra influencia en la formación de este tipo de coalición debido a que la afinidad ideológica con el presidente es clara y se traduce en la composición de los distintos gabinetes en los que se advierte la presencia de cada uno de los partidos políticos que integran la coalición. Es decir que esta tipología se asemeja a las coaliciones de gabinetes que se forman en el parlamentarismo donde los partidos respaldan al ejecutivo.

La variable proximidad de las elecciones también influye debido a que los partidos que la integran entran en el juego de valorar las ganancias electorales futuras de permanecer en la coalición o convertirse en oposición del presidente. En particular, en las elecciones legislativas no simultáneas. En cuanto a la variable efecto inercial se verifica su influencia en este tipo de gabinetes de coalición con más intensidad en la primera década de la coalición donde sus miembros fueron consolidando esta fuerza política en el sistema de partidos chileno. En la segunda década, las fallas en su funcionamiento al interior de la coalición y las originadas en el mismo desempeño del gobierno fueron dando cuenta de un escenario probable de reacomodamientos que se reflejaron en las elecciones presidenciales de 2010.

La variable popularidad del presidente influye dado que durante los 20 años estudiados se manifiestan coaliciones acompañadas con un escenario socioeconómico

favorable y un importante nivel de popularidad de sus presidentes. Además la variable tipo de coalición elegida se observa que influye porque este tipo de gabinete de coalición demuestra una mayor predisposición a la estabilidad y a la eficacia en términos de producción de políticas.

**Cuadro 42. Resumen del comportamiento de las variables en las distintas etapas del ciclo de vida de las Coaliciones Políticas Ejecutivas - Argentina y Chile (1990-2010)**

Países	Presidentes	Tipo de coaliciones Políticas ejecutivas	Origen										
			Tamaño del contingente del presidente en la legislatura	Nº efectivo de partidos	Grado de Eficacia de la oposición	Institucionalización del sistema de partidos	Poderes del presidente	Tipo de elección del presidente	País federal o unitario	Polarización ideológica del sistema de partidos	Proximidad de las elecciones	Popularidad del presidente	Vice-presidencia
Argentina	Menem 1º	Laxa	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+
	Menem 2º	Laxa											
	Fernández de Kirchner	Laxa											
	De la Rúa	Cooptación	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+
Chile	Alwyn	Estructurada	+	+	-	+	-	-	-	-	+	+	No posee
	Frei	Estructurada											
	Lagos	Estructurada											
	Bachelet	Estructurada											

Nota: + Con Influencia, - Sin Influencia

Fuente: Elaboración propia



**Cuadro 42. Resumen del comportamiento de las variables en las distintas etapas del ciclo de vida de las Coaliciones Políticas Ejecutivas - Argentina y Chile (1990-2010) – Continuación**

Países	Presidencias	Tipo de coaliciones políticas ejecutivas	Supervivencia y Finalización								
			Equidad del acuerdo	Afinidad ideológica con el presidente y peso legislativo	Proximidad de las elecciones	Efecto Inercial	Reelección del presidente	Popularidad del presidente	Asimetría en el seno de la coalición política ejecutiva	Resultados en la negociación de alguno de sus miembros	Incidencia del tipo de coalición política ejecutiva formada
Argentina	Menem 1°	Laxa	-	-	-	-	+	+	-	-	+
	Menem 2°	Laxa									
	Fernández De Kirchner	Laxa									
	De la Rúa	Cooptación	+	-	-	-	-	-	+	+	+
Chile	Alwyn	Estructurada	+	+	+	+	-	+	-	-	+
	Frei	Estructurada									
	Lagos	Estructurada									
	Bachelet	Estructurada									

Nota: + Con Influencia, - Sin Influencia

Fuente: Elaboración propia

Por último, en cuanto a las consecuencias políticas que se desprenden de cada uno de estos tipos de coaliciones políticas ejecutivas se analizaron las mismas reconociendo en cada una de ellas la cooperación establecida con el legislativo y la derivación de ésta en la producción de políticas públicas significativas para cada uno de los países en los cuales se manifestaron.

En este aspecto, sobresalen las coaliciones estructuradas por su alto grado de eficacia no sólo para la generación del marco legal necesario sino también para la ejecución de los objetivos políticos presidenciales. En cuanto a las coaliciones políticas ejecutivas laxas, la fuerte presencia del partido del presidente conjugado con la participación de referentes empresariales, sociales, tecnocráticos e independientes torna más propicia la materialización de medidas transformadoras de la sociedad que no sólo requieren de la legalidad sino de la legitimidad para su sostenibilidad.

En tanto que las coaliciones políticas ejecutivas de cooptación evidencian fuertes debilidades institucionales para su desempeño gubernamental, dado que a la característica de estar integrados por referentes cooptados sin anclaje en los partidos que componen el legislativo se le agrega la limitación para maniobrar del presidente cuando el mismo presenta los niveles identificados en el caso argentino.

Finalmente, la habitualidad con la cual se presentan en el presidencialismo las coaliciones políticas ejecutivas y el reconocimiento de las diferentes formas que pueden adoptar dan cuenta de su importancia para fortalecer una cooperación ejecutivo-legislativa que en este tipo de régimen siempre tiende a ser frágil, y con ello no sólo pone en riesgo su institucionalidad sino que además lo torna ineficaz para responder con políticas públicas acordes a las necesidades ciudadanas.



## BIBLIOGRAFIA

---

ALBALA, A. (2006): “*Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial. Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del cono sur (1983-2005)*”, *Serie América Latina N° 29*. Fundación CIDOB. Barcelona, España.

ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2004): “*La ideología de los partidos políticos latinoamericanos*”. *Estudio/Working Paper 20*. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid.

\_\_\_\_\_(2004): “*Partidos políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*”. *Documentos CIDOB, Serie América Latina N°3*. Barcelona, España, págs. 14-16.

ANDUIZA PEREA, E.; CRESPO, I.; MÉNDEZ LAGO, M. (1999): *Metodología de la Ciencia Política*. Universidad de Lima. Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS. España.

ABRANCHES, S. H. H. (1998): “*Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro*”, *Dados 31*, págs. 5-38.

ALTMAN, D. (2001): “*The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Regimes*”. *Tesis doctoral, Government and International Studies, University of Notre Dame, Indiana*.

\_\_\_\_\_(2000): “*Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidential Democracies in Latin America: Between the Tyranny of the Electoral Calendar, the Irony of Ideological Polarization, and Inertial Effects*”. *Paper presentado en la Conferencia anual de la Latin American Studies Association (LASA)*. Miami, Florida.

AMES, B. (2000): *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

AMORIM NETO, O.; SAMUELS, D. (2010): “*Democratic Regimes and Cabinet Politics: a Global Perspective*”. *RIEL, Revista Ibero Americana de Estudios Legislativos, Vol. 1, N°1*, pág.117.

AMORIN NETO, O. (2006): “*The Presidential Calculus Executive Policy Making and Cabinet Formation in Americas*”. *Comparative Political Studies 39*, págs. 415-440.

\_\_\_\_\_ (2002): *"Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil."* en *Legislative Politics in Latin America*. Eds. Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge: Cambridge University Press, England.

\_\_\_\_\_ (1998): "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries" Paper presentado en la Conferencia Anual de la Latin American Studies Association (LASA). Chicago.

AXELROD, R. (1997): *"The Complexity of Cooperation". Agent-based models of competition and collaboration.* Princeton University. Princeton, New Jersey.

BENNET, A. J. (1996): *The American President's Cabinet: From Kennedy to Bush.* Nueva York: St. Martin's Press.

BROWNE, E.C., y MARK FRANKLIN, N.(1973): "Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies." *American Political Science Review* 67, págs. 453-468.

BUDGE, I. y HANS KEMAN (1990): *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States.* Oxford: Oxford University Press.

CAMERLO, M. y CÍCERO PEREIRA (2010): "Presidential Cabinets: Portfolio Reallocation and Socio-Political Conflicts in Latin America," *Manuscrito, Universidad de Lisboa.*

CAREY, J.M. (2003): *"Presidentialism and Representative Institutions in Latin America at the Turn of the Century,"* en *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Eds. Jorge I. Domínguez y Michael Shifter. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

\_\_\_\_\_ (1994): "Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al ejecutivo". *Estudios públicos*, N° 55.

CATTERBERG, G. y PALANZA, V. (2012): "Argentina: Dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner". *Revista de Ciencia Política*, Volumen 32, N° 1, págs. 3-30.

COLOMER, J.M. (2001): *"Political Institutions: Democracy and Social Choice".* Oxford University Press.

*Constitución de la Nación Argentina, Abeledo-Perrot, 2da. Edición, Buenos Aires, 1995.*

*Constitución Política de la República de Chile. Edición Jurídica de Chile, 2006.*

COPPEDGE, M. (1994): *“Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela”*. Stanford: Stanford University Press.

CORTINA, A. (2000): *“Ética mínima. Introducción a la filosofía práctica”*. Ed. Tecnos 2, 6ª edición.

COX, G.W. y SCOTT MORGENSTERN (2002): *“Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents.”* en *Legislative Politics in Latin America*. Eds. Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.

CRESPO, I., GARRIDO, A. y RIORDA, M. (2008): *La conquista del Poder. Elecciones y campañas presidenciales en América Latina*. Editorial La Crujía.

CRISP, B.F. (2000): *“Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups”*. Stanford: Stanford University Press.

CHASQUETTI, D. (2006): *“La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina,”* *Postdata*, Buenos Aires, N° 11, págs.163-192.

\_\_\_\_\_ (2001): *“Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación.”* en *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, Ed. Jorge Lanzaro. Buenos Aires: FLACSO.

\_\_\_\_\_ (1998): *“Compartiendo el gobierno: Multipartidismo y coaliciones en el Uruguay 1972-1997”*. Manuscrito, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo.

CHEIBUB, J.A. (2007): *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

CHEIBUB, J.A. y LIMONGI, F. (2000): *“Where is the Difference? Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered”*. Paper presentado en el Congreso de la International Political Science Association (IPSA), Québec.

CHEIBUB, J.A., PRZEWORSKI, A. y SAIEGH, S. (2004): *“Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism,”* *British Journal of Political Science*, Vol. 34, págs. 565-587.

\_\_\_\_\_ (2001): *“Government Coalitions Under Presidentialism and Parliamentarism”*. Paper presentado en la Conferencia Brazilian Political Institutions in Comparative Perspective: The Role of Congress in Presidential System, Oxford University.

DEHEZA, G.I. (1998): "*Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur,*" en *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, Ed. Dieter Nohlen, Caracas: Nueva Sociedad.

\_\_\_\_\_ (1997): "*Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur*". Tesis doctoral, Instituto Universitario Europeo, Florencia.

DODD, L.C. (1976): "*Coalitions in Parliamentary Government*". Princeton: Princeton University Press.

DUVERGER, M. (1986): "*Los partidos políticos*". Fondo de Cultura Económica, México.

FENNO JR., R.F. (1959): "*The President's Cabinet: An Analysis in the Period From Wilson to Eisenhower*". Cambridge, Mass, Harvard University Press.

FILGUEIRA, C. y FILGUEIRA, F: (1997) "*Coaliciones reticentes: Sistema electoral, partidos y reforma en el Uruguay de fin de siglo*". Cuadernos del CLAEH 78/79, págs. 325-347.

FLISFICH, A. (1990): "*Parlamentarismo, Presidencialismo y Coaliciones Gubernamentales*" en *Cambio de régimen político*, Ed. Oscar Godoy. Santiago, Universidad Católica de Chile.

FLOWERAKER, J. (1998): "*Institutional Design, Party Systems and Gobernability - Differentiating the Presidential regimes of Latin America.*" *British Journal of Political Science* 28, págs. 651-676.

FREUDENREICH, J. (2010): "*Coalition Building in Presidential Systems,*" Manuscrito, Universidad de Potsdam.

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (2009): "*Chile en la Concertación (1990 - 2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*". Autores: Santiago Escobar, Jaime Ensignia, María Ester Feres, María de los Ángeles Fernández, Cristian Fuentes, Elizabet Gerber, Alexis Guardia, Manuela Gumucio, Gonzalo Martner, Ricardo Núñez, Yesko Quiroga, Eugenio Rivera, Teresa Valdés. Editores Yesko Quiroga y Jaime Ensignia, Chile

GAMSON, W.A. (1961): "*A Theory of Coalition Formation.*" *American Sociological Review* 26, págs. 373-382.

GARRIDO, A. (2011): “*Coaliciones y Gobernabilidad en Sistemas Presidenciales de Representación Proporcional*” en *Cuadernos para el diálogo. Jurado Nacional de Elecciones*.

\_\_\_\_\_ (2006): “*La arquitectura de la democracia: ¿Presidencialismo o Semi-Presidencialismo?*” en *Cuadernos para el diálogo*. Ed. Ágora, Lima, Perú.

\_\_\_\_\_ (2003): “*Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: el caso de América Latina*”. *Política y Sociedad* 40, 2, págs. 41-62.

GEDDES, B. (1994): “*Politicians’ Dilemma: Building State Capacity in Latin America*”. Berkeley: University of California Press.

GONZALEZ, L.E. (1991): “*Political Structures and Democracy in Uruguay*”. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

HARTLYN, J. (1988): “*The Politics of Coalition Rule in Colombia*”. Cambridge: Cambridge University Press.

JONES, M.P. (1995): “*Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*”. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

KAARE STROM y MULLER, W. (2000): “*Coalition Government in Western Europe*”, Oxford University Press.

LAVER, M y SHEPSLE K. (1994): “*Cabinet Ministers and Parliamentary Government*”, Cambridge University Press.

LAVER, M.J., y SCHOFIELD, N. (1990): “*Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*”. Oxford: Oxford University Press.

LAVER, M.J. y KENNETH, S. (1996): “*Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*”. Cambridge: Cambridge University Press.

LANZARO, J. (ed) (2001): “*Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*”. FLACSO, Buenos Aires.

LEVINE D. y MOLINA J. (2007): “*La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada*”. Ediciones Universidad de Salamanca. América Latina Hoy.

LIJPHART, A. (1999): “*Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*”. New Heaven: Yale University Press.



\_\_\_\_\_ (1992): *Presidential versus Parliamentary Government*. Oxford: Oxford University Press.

LINZ, J.J. (1994): "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" en *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Eds. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

LINZ, J.J. y STEPAN, A. (1996): "Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe". Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

MACKENZIE, G.C. (1981): "The Politics of Presidential Appointments". Nueva York, Free Press.

MAINWARING, S. (1993): "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26, págs. 198-228.

\_\_\_\_\_ (1999): "Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil". Stanford, Stanford University Press.

MAINWARING, S. y SHUGART, M. (1997): "Presidentialism and Democracy in Latin America". Cambridge: Cambridge University Press.

MANCEBO, M.E. (1991): "De la «entonación» a la «coincidencia»: Los problemas del presidencialismo en Uruguay." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 4, págs. 29-46.

MARTÍNEZ GALLARDO, C. (2005): "Presidents, Post, and Policy: Ministerial Appointments and Political Strategy in Presidential Regimes". Tesis doctoral. Columbia University. Nueva York.

\_\_\_\_\_ (2011): "Out of the Cabinet: What Drives Defections from the Government in Presidential Systems?" Ponencia presentada a la ECPR-IPSA Joint Conference: "Whatever Happened to North-South?", Sao Paulo, Brazil.

MARTÍNEZ GALLARDO, C. y SCHLEITER, P. (2010): "A Transaction Costs Approach to Ministerial Selection in Latin America". Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington D.C.

MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, A. (2006): "Calidad de la democracia y representación política", *Cuadernos para el diálogo* N° 5, Ed Supergráfica EIRL, Lima, Perú.

MEJIA ACOSTA, A. (2000): "Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuadorian Congress (1979-1996)" Paper presentado a la reunión anual de la Latin American Studies Association (LASA).

MERSHON, C. (1999): "The Costs of Coalition: A Five-Nation Comparison" en *Party Discipline and Parliamentary Government, Parliaments and Legislatures*, Ed. S. Bowler, David M. Farrell, y Richard Katz. Columbus: Ohio State University Press.

MÜLLER, W.C. y KAARE STROM (eds) (2000): "Coalition Governments in Western Europe". Oxford: Oxford University Press.

NEGRETTO, G. (2001): "Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina" en *Desarrollo Económico*, Vol. Nº 41, pág. 163.

NICHOLS, K. (1989): "Presidential Cabinets: The Politics of Selection from Washington to Reagan" en *Congress & The Presidency* 16, págs. 103-119.

NOHLEN, D. (1991): "Presidencialismo vs. Parlamentarismo". América Latina, Revista de Estudios Políticos 74. Pág. 43-54.

NOLTE DETLEF (2003): "El congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". Revista de ciencia política, Volumen XXIII, Nº 2. Instituto de Estudios Iberoamericanos. Universidad de Hamburgo, Alemania, 2003, págs. 43-67.

\_\_\_\_\_ (1999): "Alianzas electorales y coaliciones de gobierno como símbolos del cambio político en América Latina" Revista Argentina de Ciencia Política 3, 1999, págs. 11-26.

OCAÑA, F. y OÑATE, P. (1999): "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo". Universidad de Granada y Universidad Autónoma de Madrid, REIS, España, págs. 237-238.

O'DONNELL, G. (2004): "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en Revista Española de Ciencia Política, Nº 11, 2004.

\_\_\_\_\_ (1994): "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January, 1994. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

OVEJERO, F. (2002): "La libertad inhóspita. Modelos humanos y democracia liberal", Editorial Trotta, Madrid.

PARRA RAMÍREZ, E. (2013): *“Dinámicas Coalicionales en sistemas presidenciales de América Latina: El caso de Colombia (2002-2010)”*. Texto presentado para optar al título de Doctora en Ciencia Política y de la Administración. Universitat de Barcelona. Barcelona, 2013.

\_\_\_\_\_ (2010): *“Dinámicas de cooperación política en sistemas presidenciales de América Latina, 2004-2009,” Working Paper N° 288, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona.*

PASQUINO, G. (2000): *“La democracia exigente”, Ed. Alianza, Madrid.*

PROTSYK, O. (2003): *“Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine,” Manuscrito, 2003.*

PAYNE, M; ZOVATTO, D; CARRILLO FLÓREZ Y ZAVALA, A. (2006): *“La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina”*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Washington D.C.

RENIU, J.M. (2008): *“Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate”*. Documentos CIDOB, América Latina, N° 25, 2008.

RENIU, J.M. y ALBALA, A. (2011): *“Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”*. Working Paper N° 296, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona.

RIGGS, F.W. (1988): *“The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices.” International Political Science Review 9, págs. 247-278.*

RIKER, W. (1962): *“The Theory of Political Coalitions”*. New Haven: Yale University Press.

RUIZ RODRÍGUEZ, L. y OTERO FELIPE, P. (2013): *“Indicadores de partidos y sistemas de partidos”*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, págs. 88-99 y 165-175.

SARTORI, G. (1997): *“Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes”*, Ed. rev. New York: New York University Press.

\_\_\_\_\_ (1994): *“Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados”*. Fondo de Cultura Económica, México.

\_\_\_\_\_(1980): “Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis”. Alianza Editorial.

SIAVELIS, P. (2004): “Sistema electoral, desintegración de Coaliciones y Democracia en Chile: ¿el fin de la concertación? *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXIV, N° 1, Department of political science, Wake Forest University, págs. 58-80.

SAMUELS, D. y SHUGART, M. (2010): “Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior”. Cambridge, Cambridge University Press.

SCHOFIELD, N. y LAVER, M. (1985): “Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945-83” *British Journal of Political Science* 15, pags.143-164.

SERRAFERO, M. D. (1997): “Reelección y sucesión presidencial”. Ed. de Belgrano, Buenos Aires.

SHUGART, M., y CAREY, J. (1992): “Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics”. Cambridge: Cambridge University Press.

STEPAN, A. y SKACH, C. (1993): “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism”. *World Politics* 46.

STROM, K. (1990): “Minority Government and Majority Rule”. Cambridge: Cambridge University Press.

SUAREZ, W.C. (1985): “El gabinete en América Latina: organización y cambio” *Contribuciones* 1.

THIBAUT, B. (1996): “Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika: Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im Historischen Vergleich”. Opladen, Leske Budrich.

TSEBELIS, G. (2002): “Veto Players: How Political Institutions Work”. Princeton, Princeton University Press.

VALENZUELA, A. (1994): “Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government.” en *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Vol. 2, Eds. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

\_\_\_\_\_ (1998): *"The Crisis of Presidentialism in Latin America."* en *Politics, Society, and Democracy: Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Arturo Valenzuela. Boulder, Co.: Westview.

## CONSULTAS DIGITALES

ABAL MEDINA (h), J.M y CAO, J., "Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo". Consultado el 18/5/2011 (<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/castiglioni/doc5.pdf>).

ALTMAN, D. y CASTIGLIONI, R., "Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina, 1985-2000". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 2009, Vol.18, N°1. Consultado el 18/05/2011

([http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0797-97892009000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-97892009000100005&lng=es&nrm=iso))

GARRETÓN, M., "La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy. En publicación: *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*". Jorge Lanzaro. 2001, CLACSO. Consultado el 15/10/2011

(<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/garreton.pdf>)

GONZÁLEZ, U.G., "Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma Constitucional de 1994". *Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata*, 1999. Consultado el 15/10/2011

([http://www.justiniano.com/revista\\_doctrina/decretos\\_de\\_necesidad\\_y\\_urgencia.htm](http://www.justiniano.com/revista_doctrina/decretos_de_necesidad_y_urgencia.htm))

LANZARO, J., "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista". En *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, 2001, CLACSO. Consultado el 15/10/2011

(<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lanzaro1.pdf>)

LANZARO, J. y MAYORGA, R.A., "Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina". Jorge Lanzaro, 2001, CLACSO. Consultado el 15/10/2011

(<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/introduccion.pdf>)

NAVIA, P., "¿Inmunidad en tiempos de crisis?", Artículo publicado en el periódico *La Tercera*, 15 de febrero de 2009

([http://blog.latercera.com/blog/pnavia/entry/inmunidad\\_en\\_tiempos\\_de\\_crisis](http://blog.latercera.com/blog/pnavia/entry/inmunidad_en_tiempos_de_crisis))

NOVARO, M., "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)". En *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Jorge Lanzaro, 2001, CLACSO. Consultado el 15/10/2011

(<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/novaro.pdf>.)

SIAVELIS, P.M., “*Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo después de Pinochet*”. En *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Jorge Lanzaro, 2001, CLACSO. Consultado el 15/10/2011 (<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/siavelis.pdf>)



## SIGLAS Y ABREVIATURAS

---

### **Argentina**

AR: Acción por la República

ARI: Argentina para una República de Iguales

DC: Democracia Cristiana

FG: Frente Grande

FREPASO: Frente País Solidario

PJ: Partido Justicialista

UCeDé: Unión de Centro Democrático

UCR: Unión Cívica Radical

### **Chile**

UDI: Unión Demócrata Independiente

PCCH: Partido Comunista Chileno

PDC: Partido Demócrata Cristiano

PPD: Partido Por la Democracia

PR: Partido Radical

PRSD: Partido Radical Social Demócrata

PS: Partido Socialista Chileno

RN: Renovación Nacional





**ANEXO I**

**DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA**

**ARGENTINA Y CHILE (1990-2010)**

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
<b>CARLOS MENEM</b>	08/07 /1989 08/07 /1995	Frente Justicialista Popular	47,49	Eduardo Bauzá (07/07/89-15/12/90)	Ministro del Interior	PJ	1					
				Julio Mera Figueroa (15/12/90-12/8/91)	Ministro del Interior	PJ	1					
				José Luis Manzano (12/8/914/12-92)	Ministro del Interior	PJ	1					
				Gustavo Beliz (04/12/92-23/08/93)	Ministro del Interior	Independiente			1			
				Carlos Ruckauf (23/08/93-09/01/95)	Ministro del Interior	PJ	1					
				Carlos Vladimiro Corach (09/01/95-08/07/95)	Ministro del Interior	PJ	1					
				Domingo Cavallo (1989-1991)	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Independiente			1			
				Guido Di Tella (1991-1995)	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	PJ	1					

<sup>336</sup> Para las presidencias de Menem (1° y 2°), Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

<sup>337</sup> Solo para la presidencia de Fernando De la Rúa

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				Ítalo Argentino Luder (1989)	Ministro de Defensa	PJ	1					
				Humberto Romero (1989-1990)	Ministro de Defensa	PJ	1					
				Guido Di Tella (1990-1991)	Ministro de Defensa	PJ	1					
				Antonio Erman González (1991-1995)	Ministro de Defensa	DC		1				
				Oscar Camilión (1993-1995)	Ministro de Defensa	Independiente			1			
				Miguel Ángel Roig (1989)	Ministro de Economía	Independiente			1			
				Néstor Rapanelli (1989)	Ministro de Economía	Unión Industrial Argentina			1			
				Antonio Erman González (1989-1991)	Ministro de Economía	DC		1				
				Domingo Felipe Cavallo (1991-1995)	Ministro de Economía	Independiente			1			
				Julio Corzo (1989-1990)	Ministro de Salud y Acción Social	PJ	1					
				Antonio Erman González (1993)	Ministro de Salud y Acción Social	DC		1				

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				Eduardo Bauzá (1993-1995)	Ministro de Salud y Acción Social	PJ	1					
				Alberto Kohan (1990-1991)	Ministro de Salud y Acción Social	PJ	1					
				Avelino José Porto (1991-1993)	Ministro de Salud y Acción Social	Independiente			1			
				Julio César Aráoz (1992-1993)	Ministro de Salud y Acción Social	PJ	1					
				Antonio Francisco Salonia (1989-1994)	Ministro de Educación	DC		1				
				Jorge Alberto Rodríguez (1994-1995)	Ministro de Educación	PJ	1					
				Jorge Alberto Triaca (08/07/89-16/01/91)	Ministro de Trabajo y Seguridad Social	PJ	1					
				Rodolfo Díaz (16/01/91-04/12/92)	Ministro de Trabajo y Seguridad Social	PJ	1					
				Enrique Rodríguez (4/12/92-22/12/93)	Ministro de Trabajo y Seguridad Social	PJ	1					
				José Armando Caro Figueroa (22/12/93-10/12/95)	Ministro de Trabajo y Seguridad Social	PJ	1					

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				Roberto J. Dromi (08/07/89-04/01/91)	Ministro de Obras y Servicios Públicos	Independiente			1			
				León Carlos Arslanian (1989-1992)	Ministro de Justicia	Independiente			1			
				Jorge Maiorano (1992-1994)	Ministro de Justicia	Independiente			1			
				Rodolfo Carlos Barra (1994-1995)	Ministro de Justicia	PJ	1					
Carlos Menem	08/07 /1995 10/12 /1999	PJ	44,9	Eduardo Bauzá (1995-1996)	Jefe de Gabinete	PJ	1					
				Jorge Alberto Rodríguez (1996-1999)	Jefe de Gabinete	PJ	1					
				Carlos Vladimiro Corach (1995-1999)	Ministro del Interior	PJ	1					
				Guido Di Tella (1995-1999)	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Independiente			1			
				Oscar Camilión (1995-1996)	Ministro de Defensa	Independiente			1			
				Jorge Manuel Domínguez (1996-1999)	Ministro de Defensa	PJ	1					
				Alberto José Mazza (10/12/95-10/12/99)	Ministro de Salud y Acción Social	PJ	1					

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				José Armando Caro Figueroa (10/12/95-05/12/97)	Ministro de Trabajo y Seguridad Social	PJ	1					
				Antonio Erman González (11/12/97-26/05/99)	Ministro de Trabajo y Seguridad Social	PJ	1					
				José Alberto Uriburu (26/05/99-10/12/99)	Ministro de Trabajo y Seguridad Social	PJ	1					
				Domingo Felipe Cavallo (1995-1996)	Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos	Independiente			1			
				Roque Fernández (1996-1999)	Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos	Independiente			1			
				Jorge Alberto Rodríguez (1995-1998)	Ministro de Educación	PJ	1					
				Susana Beatriz Decibe (1998-1999)	Ministro de Educación	PJ	1					
				Manuel García Solá (7/5/99-10/12/99)	Ministro de Educación	PJ	1					
				Rodolfo Carlos Barra (1995-1996)	Ministro de Justicia	PJ	1					

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				Elías Jassán (1996-1997)	Ministro de Justicia	PJ	1					
				Raúl Granillo Ocampo (1997-1999)	Ministro de Justicia	PJ	1					
<b>FERNANDO DE LA RUA</b>	10/12 /1999 20/12 /2001	Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación	48,37	Rodolfo Terragno (10/12/99- 05/10/2000)	Jefe de Gabinete	UCR				1		
				Chrystian Colombo (05/10/2000- 21/12/2001)	Jefe de Gabinete	PJ	1					
				Federico Storani (10/12/99- 20/03/2001)	Ministro del Interior	UCR				1		
				Ramón Mestre (20/03/2001- 21/12/2001)	Ministro del Interior	UCR				1		
				Adalberto Rodríguez Giavarini (10/12/99- 23/12/2001)	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional	UCR				1		
				Ricardo López Murphy (10/12/99- 5/3/2001)	Ministro de Defensa	UCR				1		
				Horacio Jaunarena (05/03/2001- 20/03/2001)	Ministro de Defensa	UCR				1		



DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				Héctor Lombardo (10/12/99-21/12/2001)	Ministro de Salud	UCR				1		
				Alberto Flamarique (10/12/99-06/10/2000)	Ministro de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos	UCR				1		
				Patricia Bullrich (29/10/2001-21/12/2001)	Ministro de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos	PJ	1					
				José Dumon (20/10/2001-21/12/2001)	Ministro de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos	UCR				1		
				José Luis Machinea (10/12/99-05/03/2001)	Ministro de Economía y Producción	UCR				1		
				Ricardo López Murphy (05/03/2001-20/03/2001)	Ministro de Economía y Producción	UCR				1		
				Domingo Cavallo (20/03/2001-20/12/2001)	Ministro de Economía y Producción	Acción para la República					1	

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				Juan José Llach (10/12/99-25/09/2000)	Ministro de Educación	UCR			1			
				Hugo Juri (25/09/2000-20/03/2001)	Ministro de Educación	UCR				1		
				Andrés Delich (20/03/2001-21/12/2001)	Ministro de Educación	UCR				1		
				Ricardo Gil Lavedra (10/12/99-06/10/2000)	Ministro de Justicia y Derechos Humanos	UCR				1		
				Jorge de la Rúa (06/10/2000-25/09/2001)	Ministro de Justicia y Derechos Humanos	UCR				1		
				Nicolás Gallo (10/12/99-05/10/2000)	Ministro de Infraestructura y Vivienda	UCR				1		
				José Luis Machinea (05/10/2000-05/03/2001)	Ministro de Infraestructura y Vivienda	UCR				1		
				Ricardo López Murphy (05/03/2001-20/03/2001)	Ministro de Infraestructura y Vivienda	UCR				1		
				Carlos Bastos (20/03/2001-21/12/2001)	Ministro de Infraestructura y Vivienda	UCR				1		
				Patricia Bullrich (29/10/2001-21/12/2001)	Ministro de la Seguridad Social y Acción Social	Frente Grande						1

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				Graciela Fernández Meijide (10/12/99-12/03/2001)	Ministro de Desarrollo Social	Frente Grande						1
				Marcos Makón (12/03/2001-20/03/2001)	Ministro de Desarrollo Social	Frente Grande						1
				Juan Pablo Cafiero (20/03/2001-22/10/2001)	Ministro de Desarrollo Social	Frente Grande						1
				Daniel Sartor (22/10/2001-21/12/2001)	Ministro de Desarrollo Social	UCR				1		
				Hernán Lombardi (29/10/2001-21/12/2001)	Ministro de Turismo, Cultura y Deportes	UCR				1		
<b>NÉSTOR KIRCHNER</b>	25/05 /2003 10/12 /2007	PJ- Frente para la Victoria	22,24	Alberto Fernández (25/05/2003-10/12/2007)	Jefe de Gabinete	PJ	1					
				Aníbal Fernández (25/05/2003-10/12/2007)	Ministerio del Interior	PJ	1					
				Rafael Bielsa (25/05/2003-01/12/2005)	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	PJ	1					

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				Jorge Taiana (01/12/2005-10/12/2007)	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	PJ	1					
				José Pampuro (25/05/2003-01/12/2005)	Ministerio de Defensa	PJ	1					
				Nilda Garré (01/12/2005-10/12/2007)	Ministerio de Defensa	PJ/FPV	1					
				Ginés González García (25/05/2003-10/12/2007)	Ministerio de Salud y Ambiente	Independiente			1			
				Carlos Tomada (25/05/2003-10/12/2007)	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	PJ	1					
				Alicia Kirchner (18/08/2008-10/12/2007)	Ministerio de Desarrollo Social	PJ	1					
				Juan Carlos Nadalich (01/12/2005-18/08/2006)	Ministerio de Desarrollo Social	PJ	1					
				Alicia Kirchner (18/08/2008-10/12/2007)	Ministerio de Desarrollo Social	PJ	1					
				Roberto Lavagna (25/5/2003-01/12/2005)	Ministerio de Economía y Producción	PJ	1					

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				Felisa Miceli (01/12/2005-17/07/2007)	Ministerio de Economía y Producción	PJ	1					
				Miguel Peirano (17/07/2007-10/12/2007)	Ministerio de Economía y Producción	PJ	1					
				Daniel Filmus (25/05/2003-10/12/2007)	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	PJ	1					
				Gustavo Béliz (25/05/2003-25/07/2004)	Ministerio de Justicia	Independiente			1			
				Horacio Rosatti (25/06/2004-25/06/2005)	Ministerio de Justicia	PJ	1					
				Alberto Iribarne (25/06/2005-10/12/2007)	Ministerio de Justicia	PJ	1					
				Julio De Vido (25/05/2003-10/12/2007)	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	PJ	1					
<b>CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER</b>	10/12 /2007 10/12 /2011	Frente para la Victoria	45,29	Alberto Fernández (10/12/2007-23/07/2008)	Jefe de Gabinete	PJ	1					
				Sergio Massa (23/07/2008-07/07/2009)	Jefe de Gabinete	PJ	1					

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				Aníbal Fernández (08/07/2009-10/12/2011)	Jefe de Gabinete	PJ	1					
				Aníbal Florencio Randazzo (10/12/2007-2011)	Ministerio del Interior	PJ	1					
				Jorge Taiana (10/12/2007-19/6/2010)	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	PJ	1					
				Héctor Timerman (22/6/2010-10/12/2011)	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	PJ	1					
				Nilda Garré (10/12/2007-10/12/2010)	Ministerio de Defensa	PJ	1					
				Arturo Puricelli (15/12/2010-10/12/2011)	Ministerio de Defensa	PJ	1					
				Graciela Ocaña (10/12/2007-29/06/2009)	Ministerio de Salud y Ambiente	ARI						1
				Juan Luis Manzur (29/06/2009-10/12/2011)	Ministerio de Salud y Ambiente	PJ	1					

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				Carlos Tomada (10/12/2007-10/12/2011)	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	PJ	1					
				Alicia Kirchner (10/12/2007-10/12/2011)	Ministerio de Desarrollo Social	PJ	1					
				Martín Lousteau (10/12/2007-25/04/2008)	Ministerio de Economía y Producción	Independiente			1			
				Carlos Rafael Fernández (25/04/2008-07/06/2009)	Ministerio de Economía y Producción	PJ	1					
				Amado Boudou (08/07/2009-10/12/2011)	Ministerio de Economía y Producción	PJ	1					
				Juan Carlos Tedesco (10/12/2007-20/07/2009)	Ministerio de Educación	Independiente			1			
				Alberto Sileoni (20/07/2009-10/12/2011)	Ministerio de Educación	Independiente			1			
				Aníbal Fernández (10/12/2007-07/07/2009)	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	PJ	1					

DISTRIBUCIÓN DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. ARGENTINA												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación Ministerial	Origen del ministro	PJ	DC	Ind.	UCR	AR	ARI <sup>336</sup> Frente Grande <sup>337</sup>
				Julio Alak (08/07/2009-10/12/2011)	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	PJ	1					
				Julio De Vido (10/12/2007-10/12/2011)	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	PJ	1					
				Lino Barañao (10/12/2007-10/12/2011)	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	PJ	1					
				Débora Giorgi (26/11/2008-10/12/2011)	Ministerio de Producción	PJ	1					
				Julián Andrés Domínguez (01/10/2009-10/12/2011)	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	PJ	1					
				Enrique Meyer (01/07/2010-10/12/2011)	Ministerio de Turismo	Independiente			1			



DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
<b>PATRICIO AYLWIN</b>	1990- 1994	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	55,17	Enrique Krauss Rusque (1990-1994)	Ministerio del Interior	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Edgardo Boeninger Kausel (1990-1994)	Secretaría General de la Presidencia	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Alejandro Foxley Rioseco (1990-1994)	Ministerio de Hacienda	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Patricio Rojas Saavedra (1990)	Ministerio de Defensa Nacional	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Enrique Silva Climma (1990-1994)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Partido Radical (PR)		1				
				Ricardo Lagos Escobar	Ministerio de Educación	Partido Socialista (PS)			1			
				Jorge Arrate Mac Niven	Ministerio de Educación	Partido Socialista (PS)			1			
				Sergio Molina Silva	Ministerio de Planificación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Carlos Ominami Pascual (1990-1992)	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Partido Socialista (PS)			1			
				Jorge Marshall Rivera (1992-1993)	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Jaime Tohá González (1993-1994)	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Partido Socialista (PS)						

DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
				Francisco Cumplido Cereceda (1990)	Ministerio de Justicia	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				René Cortázar Sanz (1990)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Carlos Hurtado Ruiz-Tagle (1990)	Ministerio de Obras Públicas	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Jorge Jiménez de la Jara (1992)	Ministerio de Salud	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Julio Montt (1994)	Ministerio de Salud	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Alberto Etcheagaray Aubry (1990)	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Independiente					1	
				Juan Agustín Figueroa Yávar (1990)	Ministerio de Agricultura	Partido Radical Social Demócrata (PRSD)						1
				Juan Hamilton Depassier (1990)	Ministerio de Minería	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Alejandro Hales Jamarne (1992)	Ministerio de Minería	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Germán Correa Díaz (1990-1992)	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	Partido Socialista (PS)			1			

DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
				Germán Molina Valdivieso (1992-1994)	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Luis Alvarado Constenla (1990)	Ministerio de Bienes Nacionales	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Soledad Alvear Valenzuela (1991)	Servicio Nacional de la Mujer	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
<b>EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE</b>	1994-2000	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	57,98	Germán Correa Díaz (1994)	Ministerio del Interior	Partido Socialista (PS)			1			
				Carlos Figueroa Serrano (1994-1998)	Ministerio del Interior	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Raúl Troncoso Castillo (1998-2000)	Ministerio del Interior	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Genaro Arriagada Herrera (1994-1996)	Secretaría General de la Presidencia	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Juan Villarzú Rohde 1996-1998)	Secretaría General de la Presidencia	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				John Biehl del Río (1998-1999)	Secretaría General de la Presidencia	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				José Miguel Insulza (1999-2000)	Secretaría General de la Presidencia	Partido Socialista (PS)			1			
				Eduardo Aninat Ureta (1994-1999)	Ministerio de Hacienda	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					

### DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE

Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
				Manuel Marfán Lewis (1999-2000)	Ministerio de Hacienda	Partido Socialista (PS)			1			
				Edmundo Pérez Yoma (1994)	Ministerio de Defensa Nacional	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Raúl Troncoso Castillo (1998)	Ministerio de Defensa Nacional	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				José Florencio Guzmán Correa (1998)	Ministerio de Defensa Nacional	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Edmundo Pérez Yoma (1999)	Ministerio de Defensa Nacional	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Carlos Figueroa Serrano (1994)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				José Miguel Insulza Salinas (1994-1999)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Partido Socialista (PS)			1			
				Ernesto Schiefelbein Fuenzalida (1994)	Ministerio de Educación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Sergio Molina Silva (1994)	Ministerio de Educación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				José Pablo Arrellano Marín (1996)	Ministerio de Educación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Luis Maira Aguirre (1994)	Ministerio de Planificación	Partido Socialista (PS)			1			
				Roberto Pizarro Hofer (1996)	Ministerio de Planificación	Partido Socialista (PS)			1			

DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
				Germán Quintana Peña (1998)	Ministerio de Planificación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Álvaro García Hurtado (1994-1998)	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Jorge Leiva Lavalle (1998-2000)	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Partido Socialista (PS)			1			
				María Soledad Alvear Valenzuela (1994)	Ministerio de Justicia	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				José Antonio Gómez Urrutia (1999)	Ministerio de Justicia	Partido Radical Social Demócrata (PRSD)						1
				Jorge Arrate MacNiven (1994)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Partido Socialista (PS)			1			
				Germán Molina Valdivieso (1998)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Ricardo Lagos Escobar (1994)	Ministerio de Obras Públicas	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Jaime Tohá González (1998)	Ministerio de Obras Públicas	Partido Socialista (PS)			1			
				Carlos Massad (1996)	Ministerio de Salud	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Alex Figueroa (2000)	Ministerio de Salud	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					

DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
				Edmundo Hermosilla (1994)	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Sergio Henríquez (1997)	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Independiente					1	
				Emiliano Ortega Riquelme (1994)	Ministerio de Agricultura	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Carlos Mladinic Alonso (1996)	Ministerio de Agricultura	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Ángel Sartori Arellano (1999)	Ministerio de Agricultura	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Benjamín Teplizky (1994)	Ministerio de Minería	Partido Radical Social Demócrata (PRSD)						1
				Sergio Jiménez Moraga (1997)	Ministerio de Minería	Partido Radical Social Demócrata (PRSD)						1
				Narciso Irureta Aburto (1994-1996)	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Claudio Hohmann Barrientos (1996-2000)	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Adriana Delpiano Puelma (1994)	Ministerio de Bienes Nacionales	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Jorge Heine Lorenzen (1999)	Ministerio de Bienes Nacionales	Partido por la Democracia (PPD)				1		

DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
				Sergio Galilea Ocon (1999)	Ministerio de Bienes Nacionales	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Josefina Bilbao (1994)	Servicio Nacional de la Mujer	Independiente					1	
<b>RICARDO LAGOS ESCOBAR</b>	2000-2006	Partido Socialista (PS)	51,31 (en 2ª vuelta)	José Miguel Insulza Salinas (2000-2005)	Ministerio del Interior	Partido Socialista (PS)			1			
				Francisco Vidal Salinas (2005-2006)	Ministerio del Interior	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Álvaro García Hurtado (2000-2002)	Secretaría General de la Presidencia	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Mario Fernández Baeza (2002-2003)	Secretaría General de la Presidencia	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Francisco Huenchumilla Jaramillo (2003-2004)	Secretaría General de la Presidencia	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Eduardo Dockendorff Vallejos (2004-2006)	Secretaría General de la Presidencia	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Nicolás Eyzaguirre Guzmán (2000-2006)	Ministerio de Hacienda	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Mario Fernández Baeza (2000)	Ministerio de Defensa Nacional	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Michelle Bachelet Jeria (2002)	Ministerio de Defensa Nacional	Partido Socialista (PS)			1			
				Jaime Ravinet de la Fuente (2004)	Ministerio de Defensa Nacional	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					

DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
				Juan Gabriel Valdés Soublette (1999-2000)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				María Soledad Alvear Valenzuela (2000-2004)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Ignacio Walker Prieto (2004-2006)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Mariana Aylwin Oyarzún (2000)	Ministerio de Educación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Sergio Bitar Chacra (2003)	Ministerio de Educación	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Marigen Hornkohl Venegas (2005)	Ministerio de Educación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Alejandra Karuss Valle (2000)	Ministerio de Planificación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Cecilia Pérez Díaz (2002)	Ministerio de Planificación	Ind. Pro Demócrata Cristiano					1	
				Andrés Palma Irrázaval (2003)	Ministerio de Planificación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Yasna Provoste Campillay (2004)	Ministerio de Planificación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				José de Gregorio Rebeco (2000-2001)	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					



DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
				Jorge Rodríguez Grossi (2001-2006)	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Luis Bates Hidalgo (2003)	Ministerio de Justicia	Independiente					1	
				Ricardo Solari Saavedra (2000)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Partido Socialista (PS)			1			
				Yerko Ljubetic Godoy (2005)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Carlos Cruz Lorenzen (2000)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Partido Socialista (PS)			1			
				Javier Etcheberry Celhay (2002)	Ministerio de Obras Públicas	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Jaime Estevéz Valencia (2005)	Ministerio de Obras Públicas	Partido Socialista (PS)			1			
				Michelle Bachelet Jeria (2002)	Ministerio de Salud	Partido Socialista (PS)			1			
				Osvaldo Artaza (2003)	Ministerio de Salud	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Pedro García Aspillaga (2006)	Ministerio de Salud	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Claudio Orrego Larraín (2000)	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Jaime Ravinet de la Fuente (2000)	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					

DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
				Sonia Tschorne Berestesky (2004)	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Partido Socialista (PS)			1			
				Jaime Campos Quiroga (2000)	Ministerio de Agricultura	Partido Radical Social Demócrata (PRSD)						1
				José de Gregorio Rebecco (2000)	Ministerio de Minería	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Jorge Rodríguez Grossi (2001)	Ministerio de Minería	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Alfonso Dulanto Rencoret (2002)	Ministerio de Minería	Independiente					1	
				Carlos Cruz Lorenzen (2000-2002)	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	Partido Socialista (PS)			1			
				Javier Etcheberry Celhay (2002-2005)	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	Partido por la Democracia (PPD)				1		
				Claudio Orrego Larraín (2000)	Ministerio de Bienes Nacionales	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Jaime Ravinet de la Fuente (2000)	Ministerio de Bienes Nacionales	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Sonia Tschorne Berestesky (2004)	Ministerio de Bienes Nacionales	Partido Socialista (PS)			1			
				Adriana Delpiano Puelma (2000)	Servicio Nacional de la Mujer	Partido por la Democracia (PPD)				1		

DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
				Cecilia Pérez Díaz (2003)	Servicio Nacional de la Mujer	Independiente					1	
<b>MICHELLE BACHELET</b>	2006-2010	Partido Socialista (PS)	53,50 (en 2ª vuelta)	Andrés Zaldivar Larraín (2006)	Ministerio del Interior	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Belisario Velasco Baraona (2006-2008)	Ministerio del Interior	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Edmundo Pérez Yoma (2008-2010)	Ministerio del Interior	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Paulina Veloso Valenzuela (2006-2007)	Secretaría General de la Presidencia	Partido Socialista (PS)			1			
				José Antonio Viera-Gallo Quesny (2007-2010)	Secretaría General de la Presidencia	Partido Socialista (PS)			1			
				Andrés Velazco Brañes (2006-2010)	Ministerio de Hacienda	Independiente					1	
				Vivianne Blanlot Soza (2006)	Ministerio de Defensa Nacional	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				José Goñi Carrasco (2007)	Ministerio de Defensa Nacional	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Francisco Vidal Salinas (2009)	Ministerio de Defensa Nacional	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Alejandro Foxley (2006-2009)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					

DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
				Mariano Fernández (2009-2010)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Martin Zilic Hrepic (2006)	Ministerio de Educación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Yasna Provoste Campillay (2006)	Ministerio de Educación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Mónica Jiménez de la Jara (2008)	Ministerio de Educación	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Clarisa Hardy Raskovan (2006)	Ministerio de Planificación	Partido Socialista (PS)			1			
				Paula Quintana Meléndez (2008)	Ministerio de Planificación	Partido Socialista (PS)			1			
				Ingrid Antonijevic Hahn (2006)	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Partido Por la Democracia (PPD)				1		
				Alejandro Ferreiro Yazigi (2006-2008)	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Partido Por la Democracia (PPD)				1		
				Hugo Lavados Montes (2008-2010)	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Isidro Solís Palma (2006)	Ministerio de Justicia	Partido Radical Social Demócrata (PRSD)						1
				Carlos Maldonado Curti (2007)	Ministerio de Justicia	Partido Radical Social Demócrata (PRSD)						1

DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
				Osvaldo Andrade Lara (2006)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Partido Socialista (PS)			1			
				Claudia Serrano Madrid (2008)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Partido Socialista (PS)			1			
				Eduardo Bitrán Colodro (2006)	Ministerio de Obras Públicas	Partido Por la Democracia (PPD)				1		
				Sergio Bitar Chacra (2008)	Ministerio de Obras Públicas	Partido Por la Democracia (PPD)				1		
				María Soledad Barriá (2008)	Ministerio de Salud	Partido Socialista (PS)			1			
				Álvaro Erazo (2010)	Ministerio de Salud	Partido Socialista (PS)			1			
				Patricia Poblete Bennett (2006)	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Álvaro Rojas Marín (2006)	Ministerio de Agricultura	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Marigen Hornkohl Venegas	Ministerio de Agricultura	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Karen Poniachik Pollak (2006)	Ministerio de Minería	Partido Por la Democracia (PPD)				1		
				Santiago González Larraín (2008)	Ministerio de Minería	Partido Radical Social Demócrata (PRSD)						1
				Sergio Espejo Yaksic (2006-2007)	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				René Cortázar Sanz (2007-2010)	Ministerio de Transportes y	Partido Demócrata	1					

DISTRIBUCION DE CARTERAS MINISTERIALES POR PRESIDENCIA. CHILE												
Presidente	Período	Partido	% votos	Ministros	Denominación de Cartera Ministerial	Origen del ministro	PDC	PR	PS	PPD	INDEP	PRSD
					Telecomunicaciones	Cristiano (PDC)						
				Romy Schmidt Crnosija (2006)	Ministerio de Bienes Nacionales	Partido Por la Democracia (PPD)				1		
				Jaqueline Weinstein Levy (2010)	Ministerio de Bienes Nacionales	Partido Por la Democracia (PPD)				1		
				Laura Albornoz Pollman (2006)	Servicio Nacional de la Mujer	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	1					
				Carmen Andrade Lara (2009)	Servicio Nacional de la Mujer	Partido Socialista (PS)			1			